Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji

Studia Prawnoustrojowe

58

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
Małgorzata Czuryk, Dorota Lis-Staranowicz, Adam Zienkiewicz

Recenzenci
Lista recenzentów zamieszczona na końcu tomu

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. 50,45; ark. druk. 42,75
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 858

Spis treści

ARTYKUŁY

Marcin Adamczyk, *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym* 7
Maciej Bendorf-Bundorf, *Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje i stowarzyszenia prowadzące szkoły* 19
Sebastian Krzysztof Bentkowski, *Determinanty wiarygodności w prawie administracyjnym* 33
Paulina Bieś-Srokosz, *Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji. Kilka uwag na temat hybrydowych form działania w administracji publicznej* 47
Jan Chmielewski, *Zarządzenie zastępcze wojewody a postępowanie wyjaśniające i dowodowe. Analiza krytyczna na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* 59
Tomasz Dąbrowski, *Prawna regulacja Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego* 77
Bogusława Dobkowska, *Decyzja o warunkach zabudowy dla całej działki ewidencyjnej czy jej części?* 103
Magda Dziembowska, *Doręczenie komornicze po zmianach dokonanych nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r. – wątpliwości interpretacyjne* 115
Justyna Głębocka, *Konsensualne sposoby zakończenia postępowania karnego w stosunku do nieletniego sprawcy czynu karalnego* 131
Anna Hernacka-Janikowska, *Zamachy samobójcze z wykorzystaniem sieci internetowej – analiza kryminologiczna i prawnokarna* 145
Lidia K. Jaskuła, *Problemy w wykonywaniu zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w kontekście utworzenia Rady Mediów Narodowych* 163
Kazimiera Juszka, *Kryminalistyczne aspekty wykrywania sprawców przestępstw gospodarczych* 181
Agnieszka Kania-Chramęga, *The role of the directive on the degree of guilt in the judicial determination of punishment. Comments in the context of the Polish Penal Code* 193
Mirosław Karpiuk, *Właściwość wojewody w zakresie kontroli i cenzury w czasie stanu wojennego* 205
Szymon Kisiel, *Analiza prawno-porównawcza opodatkowania paliw w Polsce i w Republice Czeskiej z uwzględnieniem zmian antyinflacyjnych w latach 2021–2022* 219
Piotr Kobylski, *Decyzja wywłaszczeniowa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka sądowej kontroli administracji* 235

Paula Kowalczyk, Jarosław Stasiak, *Czynności organu podejmowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym po otrzymaniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego* 251
Jerzy Krzynówek, Magdalena Sajkowska, *Istota wyzysku w polskim prawie cywilnym* 267
Anna Łukaszuk, *Problematyka kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* 287
Nataliia Martsenko, *Artificial intelligence and human rights: a scientific review of impacts and interactions* 315
Norbert Moravanský, Lucia Laciaková, Viktor Rekeň, Ludvík Juříček, Peter Kováč, Luděk Vrtík, Jozef Čentéš, *Expert witnesses professional and methodological mistakes in medical malpractice cases* 333
Izabela Oleksy-Piesik, *Trudności w rozstrzyganiu przez samorządowe kolegia odwoławcze spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych, związane z brakiem jednolitości orzeczniczej sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia* 351
Paulina Pawluczuk-Bućko, *Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich – kilka uwag o kierunku zmian legislacyjnych* 373
Sławomir Pawłowski, *Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy* 387
Małgorzata Pracka, *Prawo zagospodarowania przestrzeni a prawo własności* 403
Agnieszka Rabiega-Przyłęcka, *Stosowanie przez inspekcję farmaceutyczną art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydanych przed wejściem w życie ustawy „apteka dla aptekarza”* 419
Paweł Romaniuk, *Szanse i zagrożenia dla administracji publicznej w świadczeniu usług drogą elektroniczną* 437
Marcin Skinder, *Wdrażanie harmonizujących dezyderatów procesu bolońskiego i europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego w ustawach o szkolnictwie wyższym Litwy, Węgier i Kazachstanu* 455
Agnieszka Skóra, *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych* 473
Justyna Skwirowska, *Zakres znaczeniowy zasady dostatecznej określoności prawa podatkowego a skomplikowanie prawa podatkowego* 491
Joanna Słyszewska, *The history of Polish diplomacy. The Supreme National Committee in the period of 1914–1918 and some informal efforts to recognize the Polish sovereignty* 505
Joanna Smarż, *Problemy w zakresie wykonywania zadań przez organy nadzoru budowlanego* 515
Anna Sylwestrzak, *Obowiązek alimentacyjny rodziców wobec małoletniego dziecka – uwagi konstrukcyjne* 531
Beata Wieczerzyńska, *Przeszukanie w prawie antymonopolowym i praktyce Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* 547

Dorota Wilkowska-Kołakowska, *Problem centralizacji zadań publicznych w wybranych aktach normatywnych* ... 563
Wojciech Wojtyła, *Od kryzysu samorządności do kryzysu funkcjonowania wspólnoty samorządowej* ... 579
Grzegorz Zieliński, *Realizacja zasad informowania i czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w czasie epidemii COVID-19 i po jej zakończeniu* ... 597
Agnieszka Żywicka, *Nadzór nad produktami kosmetycznymi jako zadanie administracji publicznej – problemy w wykonywaniu nadzoru* ... 613

GLOSY

Stanisław Bułajewski, *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148, dotycząca kwestii debaty nad raportem o stanie gminy, jak i obligatoryjności uzasadniania uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania* ... 637
Tomasz Majer, *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/Ol 38/22, dotycząca odpowiedniego stosowania art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* ... 651

RECENZJE

Aleksandra Sikorska-Lewandowska, Paweł Daszczuk, *Kurator jako przedstawiciel ustawowy osoby prawnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021 ... 669

SPRAWOZDANIA

Przemysław Kuczkowski, *Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej „Służba zagraniczna i prawo konsularne – stan i perspektywy”*, Bydgoszcz, 21 października 2022 r. ... 679

Artykuły

DOI: 10.31648/sp.8483

Marcin Adamczyk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-0838-0488
marcin.adamczyk@uwm.edu.pl

Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym

Wstęp

Zastosowanie nowych technologii w administracji publicznej stało się przedmiotem zainteresowania prawodawcy w latach 90. ubiegłego wieku[1]. Stały rozwój technik i metod komunikacji międzyludzkiej spowodował konieczność uwzględniania nowych rozwiązań w funkcjonowaniu administracji publicznej, co w konsekwencji niejako wymusiło konieczność przygotowania nowej regulacji prawnej adekwatnej do wyzwań współczesności. Wejście w życie z dniem 5 października 2021 r. ustawy o doręczeniach elektronicznych[2] jest zapowiedzią rewolucji, która właśnie się zaczyna w zakresie doręczeń elektronicznych, związanej m.in. z przejściem na doręczenia oparte o publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publiczną usługę hybrydową oraz wprowadzenie obowiązku posiadania nowych adresów do doręczeń elektronicznych. Ustawa o doręczeniach elektronicznych zmieniła m.in. Kodeks postępowania administracyjnego[3], wprowadzając niezwykle ważną dla praktyki nową zasadę pisemności[4] oraz modyfikując art. 63 § 1 k.p.a. określający zasady składania podań do organu administracji publicznej, w tym podań utrwalonych w postaci elektronicznej. Od 5 października 2021 r., a więc od momentu wejścia w życie nowej regulacji, pojawił się praktyczny problem, jak należy składać podania do organu administracji publicznej za pomocą środków

[1] Zob. G. Sibiga, *Przepisy o informatyzacji w Polsce*, [w:] I. Adamska, I. Bednarski, A. Janikowski, M. Kamiński, M. Kossakowski, W. Ozga, T. Rakoczy, J. Rzymowski, G. Sibiga, R. Sternicki, E. Walczyk, *E-PUAP w praktyce*, Wrocław 2011, s. 19.

[2] Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.), dalej jako u.d.e.

[3] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.), dalej jako k.p.a.

[4] Art. 14 k.p.a.

komunikacji elektronicznej, aby wywoływały pożądany skutek prawny, a nie zostały pozostawione bez rozpoznania. Pytanie było i jest o tyle zasadne, że znowelizowany art. 63 § 1 k.p.a. zakłada, iż podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych, tj. adres, o jakim mowa w u.d.e., a zatem adres, który jeszcze nie funkcjonuje[5] (z uwagi na okres przejściowy). Co prawda można po kolejnej nowelizacji tegoż przepisu[6] złożyć podanie utrwalone w postaci elektronicznej za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, jednakże większość organów takich rozwiązań nie posiada (lub dopiero je wdraża[7]). Co więcej, wniesienie podania zwykłym e-mailem[8] (jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej) na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej skutkuje koniecznością pozostawienia takiego podania bez rozpoznania. Powstaje zatem problem, jak skutecznie prowadzić komunikację elektroniczną z organu administracji publicznej i jak długo będzie trwał okres przejściowy, w którym obowiązuje dualizm prawny w zakresie doręczeń elektronicznych.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pojawiające się problemy w oparciu o przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych, w tym przepisy przejściowe u.d.e. Przepisy przejściowe zawarte w ustawie o doręczeniach elektronicznych, niestety, nie zostały zauważone przez część administracji publicznej, co przekłada się na błędną praktykę ich stosowania. Niniejsze opracowanie przybliża praktyczne znaczenie przepisów przejściowych u.d.e., których rozumienie jest nie tylko konieczne, ale i niezbędne do prawidłowej interpretacji znowelizowanych przepisów k.p.a. Kolejną kwestią wynikającą z wejścia w życie nowych regulacji jest problem pouczania wnioskodawcy, który składa podanie do organu administracji publicznej przy pomocy zwykłego e-maila na adres poczty elektronicznej, o pozostawieniu jego podania bez rozpoznania. Po wejściu w życie nowych przepisów, a więc od 5 października 2021 r., organy miały obowiązek opracować pouczenie o zasadach prowadzenia korespondencji elektronicznej z organem administracji, czy też nie ma podstaw prawnych

[5] Podmioty publiczne mogą wnioskować do Ministra Cyfryzacji o utworzenie adresu do e-doręczeń za pośrednictwem e-usługi udostępnionej na stronie https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj--adres-do-e-doreczen-u-publicznego-dostawcy-uslugi-e-doreczen (data dostępu: 1.12.2022).

[6] Art. 63 § 1 k.p.a. zmieniony został ustawą z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r., poz. 1301), która wprowadziła dopuszczalność wnoszenia podań utrwalonych w postaci elektronicznej, ale również za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej.

[7] Np. portal e-budownictwo wprowadzony ustawą z dnia 5 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1557) – rozdział 7a: *Portal e-Budownictwo*.

[8] Na potrzeby niniejszego opracowania będą używane określenia „zwykły e-mail", „zwykły adres mailowy", jako synonimy dla określania „wnoszenie podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej".

do wywiedzenia istnienia takiego obowiązku. Przedmiotowego opracowanie wskazuje również na konieczność przygotowania takiego pouczenia.

Okres przejściowy – skąd się wziął i jak długo będzie trwał?

Obowiązujący do 5 października 2021 r. art. 63 § 1 k.p.a. pozwalał na wnoszenie podania[9] pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Możliwość składania podań za pomocą komunikacji elektronicznej nie jest zatem nowością. Należy zauważyć, że to właśnie k.p.a. był pierwszą regulacją kodeksową umożliwiającą wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej[10]. Fundamentalne znacznie dla rozwoju komunikacji elektronicznej miało wprowadzenie do polskiego systemu prawnego obowiązku posiadania przez organy publiczne elektronicznej skrzynki podawczej[11] (dalej jako ESP). Zarówno w poprzednim, jak i obecnym stanie prawnym podanie nie mogło być wnoszone zwykłym e-mailem. Skutki wnoszenia podań przy pomocy zwykłych e-maili zmieniły się z dniem 5 października 2021 r. Do tego czasu organy najczęściej wzywały wnoszących do uzupełnienia braków formalnych podania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. w związku z brakiem prawidłowego podpisu, a po tej dacie organy zobligowane są do pozostawiania podania złożonego zwykłym mailem bez rozpoznania[12]. Ten dzień – 5 października 2021 r. – jest dniem, w którym rozpoczyna się okres przejściowy, który zakończy się 30 września 2029 r., tj. z dniem, po którym zgromadzona w ePUAP korespondencja nie będzie już dostępna dla posiadacza konta użytkownika lub elektronicznej skrzynki podawczej w ePUAP w sposób umożliwiający jej przeglądanie, kopiowanie i usuwanie. Po upływie tego terminu minister właściwy do spraw informatyzacji usunie z ePUAP konta użyt-

[9] Na temat pojęcia „podanie" zob. A. Skóra, P. Kardasz, *Art. 63*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Olsztyn 2020, s. 52–54.

[10] W niniejszym artykule celowo pominięto kwestie związane z aspektami technicznym wnoszenia podań drogą elektroniczną. Na temat ESP zob. I. Adamska, *Elektroniczna skrzynka podawcza w postepowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji" 2012, nr 12, s. 16.

[11] Zob. S. Kotecka, *E-Government & E-Justice*, [w:] A. Burdziak, Ł. Cieślak, Ł. Goździaszek, S. Kotecka, P. Pęcherzewski, P. Rodziewicz, A. Zalesińska, *Technologia informacyjna dla prawników*, cz. 1: *Podstawy prawa komunikacji elektronicznej*, Wrocław 2011, s. 56.

[12] Na temat podejścia ustawodawcy doktryny i orzecznictwa do wnoszenia podań przy pomocy zwykłego maila do 4 października 2021 r. zob. W. Szafrańska, *O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego" e-maila),* „Studia Prawnoustrojowe" 2022, nr 57, s. 473 i nast., https://doi.org/10.31648/sp.7781.

kownika i elektroniczne skrzynki podawcze wraz z ich zawartością (tak: *in fine* art. 148 ust. 1 i 2 u.d.e.). Ważny jest również dzień, w którym organy publiczne obowiązane będą stosować w pełnym zakresie przepisu dotyczącego doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, gdyż z tym dniem przestaną obowiązywać tak ważne dla praktyki poprzednie (t.j. przed 5 października 2021 r.) brzmienia art. 39, 39[1], 40 § 4 oraz 46 § 4–9 k.p.a. Okres przejściowy wynika z interpretacji art. 166 w związku z art. 155 i 158 ust. 1 u.d.e. w zw. z art. 148 u.d.e. Okres przejściowy jest konieczny, gdyż nie tylko administracja publiczna musi się przygotować do wdrożenia nowych rozwiązań, ale także wyznaczony operator, który będzie świadczył nowe usługi, jak i wszystkie podmioty zobligowane do prowadzenia korespondencji elektronicznej[13] na nowych zasadach.

Zgodnie z art. 166 ustawa o doręczeniach elektronicznych wchodzi w życie[14] z dniem 5 października 2021 r. Przepis ten określa też liczne wyjątki od tej zasady, wskazując które części ustawy wchodzą w okresach późniejszych. Z chwilą wejścia w życie u.d.e. weszły w życie przepisy tej ustawy inne niż wymienione w art. 166, z odrębną datą wejścia w życie, w tym zmiany w k.p.a. (art. 61 u.d.e.)[15]. Konieczne jest sięgnięcie do art. 155 u.d.e., który to przepis zawiera swoisty harmonogram realizacji obowiązku stosowania przez poszczególne rodzaje podmiotów publicznych przepisów u.d.e. Przy czym ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż chodzi o przepisy dotyczące doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej (gdyż inne przepisy weszły lub wchodzą w życie na zasadach określonych w art. 166 u.d.e.). Art. 155 ust. 1–6 u.d.e określał poszczególne organy administracji publicznej, wskazując konkretną datę, od której organy te (oraz jednostki obsługujące te organy) mają obowiązek stosować przepisy u.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej. Harmonogram ten przewidywał w pierwotnej wersji[16], że pierwsze obowiązki będą nałożone na organy administracji rządowej już od 1 października 2021 r. Sam ustawodawca w uzasadnieniu ustawy wskazywał, że harmonogram wdrażania poszczególnych pod-

[13] Zakres podmiotowy przepisu obejmuje w szczególności przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, a także przedsiębiorców wpisanych do KRS oraz CEIDG. Szerzej zob. J. Kurek, *Komentarz do art. 9 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, 2022, Legalis.

[14] Pierwotnie ustawa wchodziła w życie z dniem 1 lipca 2021 r., art. 166 zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 15 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r,. poz. 1135) zmieniającej ustawę z dniem 25 czerwca 2021 r.

[15] Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 762–767.

[16] Zob. art. 155 ust. 1 u.d.e. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320).

miotów do doręczeń elektronicznych przyjęto, biorąc pod uwagę stopień elektronizacji obowiązujących ich procedur, jak również czasowe możliwości integracji systemu realizującego doręczenia elektroniczne z systemami poszczególnych podmiotów, z uwzględnieniem bieżących projektów informatycznych realizowanych przez te podmioty[17]. Harmonogram uległ jednakże zmianie i kolejna data wejścia nowych obowiązków dla administracji rządowej określona została na dzień 5 lipca 2022 r.[18], a następnie[19] ustalono nowy moment wejścia w życie regulacji dla wszystkich organów publicznych, przy czym nie ustalono już konkretnej daty, a wprowadzono ustawowe upoważnienie dla ministra właściwego do spraw informatyzacji do określenia tej daty. Zgodnie z art. 155 ust. 10 u.d.e. minister właściwy do spraw informatyzacji, mając na uwadze uwarunkowania techniczne i organizacyjne niezbędne do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej komunikat określający termin wdrożenia rozwiązań technicznych, umożliwiających podmiotom, o których mowa:

1) w ust. 1–5 oraz w art. 9 ust. 1 pkt 1–8, powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej;

2) w ust. 6, powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Ustawodawca doprecyzował, że termin określony w komunikacie nie może być późniejszy niż dzień 1 stycznia 2024 r. (art. 155 ust. 11 u.d.e.) i zastrzegł, że komunikat ogłasza się w terminie co najmniej 90 dni przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w tym komunikacie (art. 155 ust. 12 u.d.e.). Dodatkowo w art. 148 ust. 1 u.d.e. wskazano, że zgromadzona w ePUAP korespondencja jest dostępna dla posiadacza konta użytkownika lub elektronicznej skrzynki podawczej w ePUAP w sposób umożliwiający jej przeglądanie, kopiowanie i usuwanie do dnia 30 września 2029 r.

Tym samym okres przejściowy (w którym organy administracji publicznej, mimo wprowadzenia nowych przepisów regulujących zasady korespondencji w k.p.a., opartych o doręczanie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, nie muszą tych regulacji stosować) trwa od 5 października 2021 r., tj. momentu wejścia w życie ustawy, do dnia 30 września 2029 r., tj. dnia

---

[17] Zob. uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 239, s. 113.

[18] Art. 155 ust. 1 zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 15 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1135) zmieniającej ustawę z dniem 25 czerwca 2021 r.

[19] Art. 155 ust. 1 zmieniony przez art. 8 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1002) zmieniającej ustawę z dniem 27 maja 2022 r.

w którym przestanie istnieć możliwość korzystania z ePUAP. Odnotować także trzeba będzie dzień, w którym zacznie obowiązywać pełna dostępność cyfrowa – dzień ten będzie określony w komunikacie wydanym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, który to komunikat musi być wydany nie później niż do dnia 1 stycznia 2024 r. Dzień ten jest ważny, gdyż od tego dnia zaczną obowiązywać zmienione przepisy k.p.a. dotyczące doręczeń (art. 39, 39^1, 40 § 4, 46 § 4–9 k.p.a.) w nowym brzmieniu nadanym nowelizacją, która weszła w życie z dniem 5 października 2021 r. Z tym bowiem dniem organy administracji publicznej zobligowane będą do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych, bowiem wyjątku określonego w art. 158 ust. 1 u.d.e., czyli nakazu stosowania czterech ww. przepisów w brzmieniu dotychczasowym, nie stosuje się, jeżeli podmiot publiczny posiada adres do doręczeń elektronicznych (art. 158 ust. 2 *in fine*).

Należy zwrócić uwagę, że w okresie przejściowym część przepisów regulujących w k.p.a. problematykę doręczeń stosowanych jest zarówno w brzmieniu sprzed 5 października 2021 r., jak i po tej dacie.

Korespondencja między organem publicznym a osobami fizycznymi i przedsiębiorcami (podmiotami niemającymi statusu organu publicznego) w okresie przejściowym

Swoisty dualizm doręczania – w dwóch stanach prawnych – wynika z jednej strony ze zmian w k.p.a., a z drugiej z art. 158 ust. 1 u.d.e. Nowe brzmienie art. 39 k.p.a. wprowadza hierarchię doręczeń, nakazując organom administracji publicznej doręczać pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu, a jednocześnie art. 158 ust. 1 u.d.e wskazuje, iż art. 39 k.p.a. trzeba stosować w brzmieniu sprzed 5 października 2021 r. Aby rozwiązać ten problem, trzeba szczegółowo przeanalizować art. 158 ust. 1 u.d.e. (w części dotyczącej k.p.a.). Zgodnie z tym przepisem w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. od 5 października 2021 r.) do dnia poprzedzającego dzień zaistnienia obowiązku jej stosowania, o którym mowa w art. 155 (tj. do dnia wydania komunikatu przez ministra właściwego ds. informatyzacji o przejściu na pełną dostępność cyfrową – przypis własny) do doręczania przez podmioty publiczne w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 105 do podmiotów niebędących podmiotami publicznymi w rozumieniu tej ustawy, dokonywanego w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, stosuje się art. 39, art. 39^1, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 ustawy zmienianej w art. 61 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym oraz art. 144a i art. 152a ustawy zmienianej (tj. ordynacja podatkowa) w art. 84 w brzmieniu

dotychczasowym. Musimy zatem rozróżnić komunikację prowadzoną przez organy administracji publicznej na dwa kanały: 1) dotyczący innych organów publicznych, 2) dotyczący podmiotów niebędących podmiotami publicznymi (osób fizycznych czy też przedsiębiorców). W przypadku komunikacji między podmiotami publicznymi zastosowanie mają nowe przepisy regulujące doręczania w k.p.a., a w przypadku korespondencji prowadzonej między organem publicznym i „nie organem publicznym" do doręczenia cztery przepisy enumeratywnie wymienione w tym przepisie stosujemy w brzmieniu sprzed 5 października 2021 r. Podkreślić zatem należy, że art. 39, art. 39^1, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. stosujemy w poprzednim brzmieniu do doręczeń do podmiotów „niepublicznych", a te same cztery przepisy stosujemy w nowym brzmieniu przy korespondencji między podmiotami publicznymi.

Wyraźnie wskazać należy, że art. 158 ust. 1 u.d.e. nie zawiera w swym wyliczeniu art. 14 i 63 § 1 k.p.a. Obowiązują zatem nowe zasady pisemności i nowe zasady składania podań do organu administracji, a „stare" zasady doręczania pism kierowanych od organów administracji – do wnoszących podania (o ile nie są podmiotami publicznymi). Skierowanie podania do organu administracji publicznej zwykłym e-mailem na adres poczty elektronicznej skutkuje obecnie koniecznością pozostawienia tak złożonego podania bez rozpoznania. O fakcie tym wnoszący winien być powiadomiony[20]. Wnioskodawca winien w ocenia autora również być pouczony o zasadach prowadzania korespondencji elektronicznej z organem administracji publicznej, tak aby w przyszłości mógł skutecznie taką korespondencję prowadzić. Pomijając dyskusję, czy obowiązek informacyjny w tym przypadku wywodzić należy z art. 9 k.p.a.[21], czy 8 § 1 k.p.a.[22], należy wyraźnie wskazać, że obowiązek taki istnieje i winien być spełniony. Przygotowanie stosownego pouczenia nie jest zadaniem łatwym i wręcz niemożliwym bez odniesienia się do przepisów przejściowych zawartych w u.d.e. Brak właściwego pouczenia przekłada się na sytuację procesową stron postępowania administracyjnego, co powinno być za każdym razem wnikliwie

[20] 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. 25.

[21] Problem umocowania prawnego do dokonania pouczenia w przypadku pozostawienia sprawy bez rozpoznania jest poza obszarem niniejszego opracowania. Część przedstawicieli doktryn opowiada się za literalną wykładnią art. 9 k.p.a., dochodząc do przekonania, że przepis ten pozwala na jego stosowanie w trakcie trwającego już postępowania – zob. 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.

[22] Zasadnie w doktrynie wskazuje się, że to właśnie z art. 8 § 1 k.p.a. (zasady zaufania organów do władzy publicznej) wynika obowiązek udzielania wnioskodawcy informacji m.in. o formie i trybach wnoszenia podań. Szerzej zob. A. Wróbel, *Art. 8*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 150–151.

ocenianie w ramach postępowania odwoławczego czy kontroli sądowo-administracyjnej[23]. Przygotowanie poprawnego odwołania wymaga odniesienia się do treści znowelizowanego art. 14 § 1, 1b, 1d k.p.a., art. 63 § 1 k.p.a. oraz art. 158 ust. 1 i 147 u.d.e.

Jak zatem skutecznie doręczać podania do organu administracji publicznej przy pomocy środków komunikacji elektronicznej? Jak doręczać podania na adres do doręczeń elektronicznych[24] organu w rozumieniu ustawy o doręczeniach elektroniczny, tj. na adres, którego organy administracji jeszcze nie mają, żeby było to działanie skuteczne, i co ważne, jak to przedstawić w zrozumiałej formie wnioskodawcy? Rozwiązanie jest dość proste, o ile rozumiemy zasady korespondencji elektronicznej obowiązujące przed 5 października 2021 r., bowiem – mimo pozornej zmiany przepisów – doręczamy korespondencję do organu administracji publicznej na „starych zasadach", a słowem kluczem jest wyrażenie „równoważne", użyte w art. 147 ust. 1–4 u.d.e. Ustawodawca w dość ciekawy, choć mało przejrzysty sposób wprowadził nowe zasady doręczeń oparte o publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego – zasady, które będą obowiązywać po zakończeniu okresu przejściowego, jednakże wyrażania tego nie zapisał w nowych regulacjach, tj. nowym art. 39 k.p.a., tylko do czasu, kiedy funkcjonować będzie ePUAP. Uznał, że doręczenie na starych zasadach jest „równoważne" w skutkach doręczeniu na nowych zasadach i to zarówno w przypadku doręczeń między organami administracji publicznej, jak i organami publicznymi a podmiotami niepublicznymi. Zgodnie bowiem z art. 147 ust. 1 u.d.e. doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do innego podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do dnia 30 września 2029 r. (tj. do dnia, do którego ma funkcjonować ePUAP). Doręczenie korespondencji nadanej przez osobę fizyczną lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, będące użytkownikami konta w ePUAP, do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP, w ramach usługi udostępnianej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, do czasu zaistnienia obowiązku stosowania niniejszej ustawy, o którym mowa w art. 155, przez ten podmiot publiczny (art. 147 ust. 2 u.d.e.),

[23] Szerzej na temat skutków braku pouczenia w przypadku zasadach komunikacji elektronicznej zob. W. Szafrańska, op. cit., s. 482 i nast.

[24] Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.e. adres do doręczeń elektronicznych to adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344), podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług.

a więc do czasu zakończenia trwania okresu przejściowego. Stosownie do art. 147 ust. 3 u.d.e. doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, stanowiącej odpowiedź na podanie albo wniosek złożone w ramach usługi udostępnionej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Ostatnim zabiegiem ustawodawcy było zrównanie w art. 147 ust. 4 u.d.e. skutków urzędowego poświadczenia odbioru z dowodem otrzymania, o jakim mowa w art. 41 u.d.e. Ustawodawca określił w art. 41 u.d.e. warunki wystawienia tego dowodu, wskazując zasady ustalenia daty doręczenia przesyłki w art. 42 u.d.e.

Wnioski

Równoległe stosowanie dwóch rozwiązań w zakresie doręczania korespondencji elektronicznej „do" i „z" organu administracji publicznej, tj. zarówno opartego o adres do doręczeń elektronicznych, jak i elektroniczną skrzynkę podawczą na ePUAP, jest konieczne i nieuniknione, gdyż wprowadzenie nowych rozwiązań bez okresu przejściowego nie jest możliwe. Niemniej jednak długość tego okresu przejściowego budzi uzasadniony niepokój. Z jednej strony mamy do czynienia z osłabieniem konstrukcji przewidzianych w ustawie o doręczeniach elektronicznych, z drugiej strony zarówno organy administracji publicznej, jak i podmioty niepubliczne muszą funkcjonować w swoistym dualizmie prawnym, określającym dwa równoważne systemy doręczeń. Sytuacja ta jest nie tylko niekomfortowa, ale przekłada się na błędy związane z doręczaniem korespondencji. Nowe zasady doręczeń oparte o adres do doręczeń elektronicznych powiązany z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego czy też publiczną usługą hybrydową faktycznie nie obowiązują (pomimo ich wprowadzenia do krajowego porządku prawnego[25]), a korespondencja między organami publicznymi, jak i organami publicznymi a podmiotami niepublicznymi opiera się na poprzednich zasadach opartych o ePUAP. Informacje o tej swoistej sytuacji prawnej winny być przekazywane stronom postępowania nie tylko w przypadku błędnego skierowania podania na adres poczty elektronicznej wraz z zawiadomieniem o pozostawieniu podania bez rozpoznania, ale

[25] Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 i art. 5 u.d.e. podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych. Podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w przypadku: 1) braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych zgodnie z art. 4 albo 2) gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności.

również przy pierwszym kontakcie organu prowadzącego postępowanie ze stroną/stronami konkretnego postępowania. Art. 40 § 5 k.p.a. wprowadza obowiązek pouczania strony przy pierwszym kontakcie m.in. o konieczności ustanowienia pełnomocnika do doręczeń czy też o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie, a także o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem. W tym właśnie momencie strony i uczestnicy postępowania winni być pouczani o zasadach prowadzenia korespondencji elektronicznej z organem administracji publicznej, gdyż organ nie wie, czy strona nie będzie zainteresowana prowadzeniem takiej korespondencji w trakcie trwania postępowania. Znajomość zasad komunikacji elektronicznej, które umożliwiają prowadzenie skutecznej korespondencji z organem, jest niezbędna z punku widzenia uprawnień strony i możliwości brania przez nią aktywnego udziału w postępowaniu. Organ winien zatem zmodyfikować treść pouczenia przekazywanego stronom przy pierwszym kontakcie i uwzględnić w jego treści część poświęconą zasadom komunikacji elektronicznej. Praktyka pokazuje, że niestety tylko niewielka część organów administracji publicznej w taki sposób interpretuje obecną sytuację prawną i obowiązki z niej wynikające dla organu. Warto może także przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny przygotował broszurę informacyjną na temat informatyzacji postepowania sądowo-administracyjnego[26]. Częścią tej broszury są także zasady komunikacji elektronicznej z sądem administracyjnym. Trudno w różnych organach administracji publicznej szukać takiego opracowania czy też pouczeń zawierających podobne treści. Broszura ta w ocenie autora może być wzorcem służącym do przygotowania odpowiedniego pouczenia przez organ administracji publicznej (przy uwzględnieniu specyfik organu administracji, jej możliwości technicznych i zapisów k.p.a. oraz u.d.e.). Warto zaznaczyć, że nie tylko zawartość merytoryczna tej broszury zasługuje na pochwałę, ale także sposób jej przygotowania, w tym przede wszystkim użyty język. Pouczenia wszak kierowane są do zwykłego obywatela, zatem winny być przygotowane w zwięzłej, przejrzystej, i łatwo dostępnej formie, napisane zrozumiałym językiem. I ta broszura taka jest – w przeciwieństwie do wielu pouczeń funkcjonujących w obrocie prawnym, przygotowanych przez organy administracji publicznej.

Wykaz literatury

Adamska I., *Elektroniczna skrzynka podawcza w postepowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji" 2012, nr 12.

Kijowski D.R., *Podanie wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa.*

[26] Dostępna pod adresem https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/download/attachment/2524/broszura-informacyjna-nsa.pdf (data dostępu: 1.12.2022).

Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza, Wolters Kluwer/Wyd. UŚ, Warszawa 2022.
Kotecka S., *E-Government & E-Justice*, [w:] A. Burdziak, Ł. Cieślak, Ł. Goździaszek, S. Kotecka, P. Pęcherzewski, P. Rodziewicz, A. Zalesińska, *Technologia informacyjna dla prawników*, cz. 1: *Podstawy prawa komunikacji elektronicznej*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011.
Kurek J., *Komentarz do art. 9 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, 2022, Legalis.
Sibiga G., *Przepisy o informatyzacji w Polsce*, [w:] I. Adamska, I. Bednarski, A. Janikowski, M. Kamiński, M. Kossakowski, W. Ozga, T. Rakoczy, J. Rzymowski, G. Sibiga, R. Sternicki, E. Walczyk, *E-PUAP w praktyce*, Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, Wrocław 2011.
Skóra A., Kardasz P., *Art. 63*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WPiA UWM, Olsztyn 2020.
Szafrańska W., *O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego" e-maila),* „Studia Prawnoustrojowe" 2022, nr 57, https://doi.org/10.31648/sp.7781.
Wilbrandt-Gotowicz M. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Wróbel A., *Art. 8*, [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

Electronic correspondence with a public administration body in transition

Keywords: administrative law, administrative proceeding, electronic correspondence, electronic correspondence with a public administration body.

The constant development of techniques and methods of interpersonal communication made it necessary to take into account new solutions in the functioning of public administration, which in turn forced the need to prepare a new legal regulation, adequate to the challenges of modern times. The entry into force on October 5, 2021 of the Act on electronic deliveries heralded the revolution that began in the field of electronic deliveries, with the transition to deliveries based on a public service of registered electronic delivery, a public hybrid service and the introduction of the obligation to have new addresses for electronic deliveries. Since October 5, 2021, i.e. the moment the new regulation enters into force, a practical problem arose as to how applications should be submitted to the public administration body via electronic means of commu-

nication so that they produce the desired legal effect and are not left unexamined. Therefore, problems arose as to how to effectively conduct electronic communication with a public administration body and how long the transitional period in which legal dualism in the field of electronic deliveries will last. Another problem resulting from the entry into force of the new regulations is the issue of advising the applicant who submits an application to a public administration body by means of an ordinary e-mail to the e-mail address about leaving his application without examination. The purpose of this study is to seek answers to emerging problems based on the provisions of the Act on Electronic Delivery, including transitional provisions. The study in question indicates the need to prepare instructions on the principles of electronic communication, which should be provided to the parties or participants in the proceedings at the first contact or together with information about leaving the application unprocessed if the application is sent to an e-mail address. The parallel use of two solutions for the delivery of electronic correspondence to (and "from") a public administration body, i.e. both based on an address for electronic delivery and an electronic inbox for ePUAP, is necessary and inevitable, because the introduction of new solutions without a transitional period is not possible. Nevertheless, the length of the transitional period raises legitimate concerns. On the one hand, we are dealing with a weakening of the constructions provided for in the Act on electronic deliveries, on the other hand, both public administration bodies and non-public entities must function in a kind of legal dualism defining two equivalent delivery systems.

DOI: 10.31648/sp.7955

Maciej Bendorf-Bundorf
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-7475-4986
maciek.bendorf@gmail.com

Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje i stowarzyszenia prowadzące szkoły

Wstęp

Fundacje i stowarzyszenia funkcjonują w obrocie społeczno-gospodarczym jako podmioty zaliczane do tzw. trzeciego sektora, który wykazuje cechy zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego, przy czym nie jest możliwa kwalifikacja jego przedstawicieli do żadnej ze wskazanych kategorii. Trzeci sektor obejmuje bowiem jednostki, które są zaliczane do kategorii podmiotów prywatnych, nieobjętych zakresem szeroko rozumianego państwa, z czego wynika inna występująca w praktyce nazwa tego sektora – sektor pozarządowy. Jego cechą charakterystyczną jest to, że jednostki tego sektora działają w celu zaspokajania potrzeb społecznych, czyli realizacji interesu publicznego, a nie prywatnego[1].

Zadania i cele wykonywane przez fundacje i stowarzyszenia często pokrywają się z zadaniami i celami, do realizacji których zobowiązane są podmioty publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Wskazana zbieżność jest szczególnie widoczna na płaszczyźnie zadań z zakresu edukacji publicznej, wynika bowiem bezpośrednio z przepisu prawa. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe[2] w art. 8 ust. 2 określa kategorie podmiotów, które mogą zakładać i prowadzić szkoły. Są to jednostki samorządu terytorialnego, ale również inne osoby prawne lub osoby fizyczne. W praktyce w sektorze oświaty, w ramach kategorii „innych osób prawnych", często występują fundacje i stowarzyszenia, posiadające status organu prowadzącego szkołę.

Celem artykułu jest analiza obowiązku stosowania przez fundację lub stowarzyszenie – organ prowadzący szkołę przepisów ustawy z dnia 11 wrze-

[1] Szerzej zob. K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010, s. 50 i nast.

[2] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082.

śnia 2019 r. Prawo zamówień publicznych[3]. Konieczność poddania takich stanów faktycznych ocenie wynika z regulacji ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[4], które stanowią, że szkoły prowadzone przez „inne osoby prawne" otrzymują dotację z budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Czy zatem fundacja lub stowarzyszenie, wykonując zadania organu prowadzącego szkołę, gdy wydatkują środki otrzymane w ramach dotacji, są zobowiązane do przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego?

Podmiotowy zakres obowiązku stosowania zamówień publicznych określają przepisy art. 4–6 Pzp. Zastosowanie w analizowanych przypadkach znaleźć może art. 4 pkt 3, który reguluje kategorię zamawiających, określanych w doktrynie jako podmioty prawa publicznego. Wskazane w przepisie przesłanki uznania za taki podmiot, w szczególności co do charakteru wykonywanej działalności, wydają się znajdować zastosowanie do fundacji i stowarzyszeń prowadzących szkoły. Szczegółowej analizy wymaga jednak przesłanka dotycząca finansowej zależności od sektora publicznego w postaci finansowania w ponad 50% ze strony m.in. jednostek sektora finansów publicznych. Czy środki otrzymane w formie dotacji, w przypadku gdy ich udział w ogólnym budżecie fundacji lub stowarzyszenia – organu prowadzącego szkołę przekroczy 50%, stanowią przejaw finansowania uzasadniającego powstanie obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych jako podmiot prawa publicznego?

Podmiot prawa publicznego – autonomiczne pojęcie prawa europejskiego

Podmiot prawa publicznego, zgodnie z art. 4 pkt 3 Pzp, jest taką jednostką, która:

– jest osobą prawną niezaliczaną do sektora finansów publicznych,

– została utworzona w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego,

– wykazuje zależność od sektora publicznego, która wyraża się w tym, że inne podmioty prawa publicznego, jednostki sektora finansów publicznych lub inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: finansują je w ponad 50%, lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego[5].

[3] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1129, dalej jako Pzp.

[4] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1930.

[5] A. Matusiak, [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 19.

Rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych o kategorię podmiotów prawa publicznego zostało dokonane w ramach transpozycji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektyw Unii Europejskiej[6]. Przepis art. 4 pkt 3 Pzp wykazuje bezpośredni związek z art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE, określającym definicję podmiotu prawa publicznego na potrzeby stosowania dyrektywy[7].

Interpretacja znaczenia tego pojęcia oraz analiza poszczególnych przesłanek uznania za podmiot prawa publicznego powinna następować w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[8] w tym zakresie[9]. Dodatkowo na konieczność odwołania się do poglądów Trybunału wskazuje fakt, że w chwili akcesji Polski do Unii Europejskiej omawiana kategoria zamawiających stanowiła *novum* w polskim systemie zamówień publicznych. Mimo potencjalnego związku art. 4 pkt 3 Pzp z występującym w ustawie o zamówieniach publicznych[10] przepisem art. 4 ust. 1 pkt 6, na mocy którego obowiązek stosowania przepisów ustawy spoczywał na państwowych i komunalnych jednostkach organizacyjnych oraz jednostkach zależnych, które wykonywały zadania o charakterze użyteczności publicznej, ocena przesłanek uzyskania statusu podmiotu prawa publicznego powinna być dokonywana z pominięciem poglądów doktryny istniejących w odniesieniu do przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Bowiem wydaje się, że ustawodawca w sposób celowy w miejsce występującego w starej ustawie pojęcia „zadań o charakterze użyteczności publicznej" wprowadził zaimplementowane z dyrektyw pojęcie „zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym". Taki zabieg wskazuje, że pojęcie podmiotu prawa publicznego ma swoje źródło w dyrektywach, a jego wykładnia powinna być dokonywana z wykorzystaniem orzecznictwa TSUE w tym zakresie[11].

---

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE L 94, s. 65 ze zm.) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. UE L 94, s. 243 ze zm.). Szerzej nt. europejskich źródeł prawa zamówień publicznych zob. C.H. Bovis, *EU Public Procurement Law*, Cheltenham 2012, s. 59 i nast.; por. również: J. Verdeaux, *Public procurement in the European Union and in the United States: a comparative study*, „Public Contract Law Journal" 2003, nr 4, s. 721 i nast.

[7] Krajowa definicja jest w pełni tożsama z definicją zawartą w dyrektywie.

[8] Dalej jako TSUE.

[9] A. Gawrońska-Baran, [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 52.

[10] Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r., Nr 76, poz. 344 ze zm.).

[11] M. Stachowiak, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 54. Zob. również: M. Stachowiak, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 54 i nast.

Warto w tym miejscu przytoczyć orzeczenie TSUE, w którym stwierdzono, że pojęcie podmiotu prawa publicznego stanowi autonomiczne pojęcie europejskiego porządku prawnego. W toku ustalania, czy konkretny podmiot wypełnia warunki objęcia obowiązkiem przestrzegania dyrektyw zamówieniowych, Trybunał bierze, co prawda, pod uwagę krajowe normy prawa, jednak wyłącznie w celu stwierdzenia czy spełnione są przesłanki przewidziane w dyrektywach[12]. Trybunał wskazał dodatkowo, że zasadniczym celem unijnych regulacji w zakresie zamówień publicznych[13] jest uniknięcie sytuacji, w których podmiot finansowany lub kontrolowany przez państwo lub jednostki samorządu, który udziela zamówień publicznych, mógłby przy wyborze wykonawcy kierować się względami inne niż ekonomiczne[14]. Podkreślenia wymaga fakt, że ustalone na podstawie linii orzeczniczej TSUE znaczenie pojęcia podmiotu prawa publicznego utrzymuje swoją aktualność bez względu na nowelizacje przepisów krajowych czy też zmiany w zakresie źródeł europejskiego prawa zamówień publicznych[15].

Fundacja lub stowarzyszenie – organ prowadzący szkołę na tle przesłanek uzyskania statusu podmiotu prawa publicznego

Posiadanie osobowości prawnej

Pierwsza z przesłanek powstania obowiązku przestrzegania procedur zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 3 Pzp sprowadza się do ustalenia, czy określony podmiot posiada osobowość prawną. Wydaje się, że w przypadku fundacji i stowarzyszeń przesłanka ta nie wymaga szerszego komentarza, ponieważ obie kategorie podmiotów posiadają osobowość prawną. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 ustawy o fundacjach[16] fundacja uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego[17]. Analogiczny przepis określający osobowość prawną stowarzyszeń zawiera ustawa Prawo o stowarzyszeniach[18].

---

[12] Orzeczenie TSUE z 27 lutego 2003 r. w sprawie C-373/00.

[13] Por. M. Zaborowski, *Cel i funkcje zamówień publicznych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2019, nr 3, s. 151–163.

[14] A. Kowalski, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych w latach 2009–2017*, Warszawa 2017, s. 21–22.

[15] J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 38.

[16] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2167).

[17] Szerzej zob. G. Gura, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 35 i nast.; P. Staszczyk, *Ustawa o fundacjach. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015, s. 78 i nast.

[18] Zob. art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261). Szerzej zob. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2018, s. 135 i nast.

Wyjaśnienia wymaga, że poza zakresem analizy pozostawione są tzw. stowarzyszenia zwykłe, które zgodnie z art 40 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie posiadają osobowości prawnej. Wynika to wprost z treści przepisu art. 8 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe, zgodnie z którym szkoła może być zakładana i prowadzona przez wyłącznie jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną lub osobę fizyczną. Oznacza to, że posiadanie osobowości prawnej jest warunkiem niezbędnym uzyskania statusu organu prowadzącego szkołę. Tym samym brak uwzględnienia stowarzyszeń zwykłych w niniejszym artykule należy uznać za uzasadnione.

Charakter prowadzonej działalności

Kolejna przesłanka odnosi się do charakteru prowadzonej działalności i wymaga, aby podmiot utworzony był w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które nie posiadają charakteru przemysłowego ani handlowego. W ramach linii orzeczniczej TSUE ukształtowało się rozumienie pojęcia potrzeb o charakterze powszechnym, które utożsamiane są z potrzebami, których zaspokajanie objęte jest zakresem działalności instytucjonalnej państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, służące ogółowi społeczeństwa. Niezależnie od formy organizacyjno-prawnej podmiotu zaspokajającego określone potrzeby, zakresem omawianego pojęcia objęte będą wszelkie zadania uznawane za posiadające w swojej istocie charakter publiczny[19]. Oznacza to, że wyłącznie z uwagi na prywatnoprawny charakter podmiotu, który zaspokaja potrzeby o charakterze powszechnym, nie jest możliwe stwierdzenie braku obowiązku przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych[20].

Niewątpliwie zadania z zakresu edukacji publicznej wypełniają znamiona zaspokajania powszechnych potrzeb niemających charakteru przemysłowego ani handlowego. Szeroko rozumiana edukacja stanowi taką sferę działalności, która nie podlega regułom gospodarki wolnorynkowej. Wynika to z jej powszechnie uznawanego szczególnego charakteru, utożsamiana jest bowiem z dobrem wspólnym całego społeczeństwa[21]. Dodatkowo na ich publiczny charakter oraz związek z działalnością podmiotów publicznych wskazuje art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[22], zgodnie z którym zadania z zakresu edukacji publicznej wchodzą w zakres zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, których zaspokajanie stanowi zadanie wła-

---

[19] Opinia prawna UZP, *Podmioty prawa publicznego w świetle prawa UE*, https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne (data dostępu: 30.06.2022).

[20] A. Sołtysińska, [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 114.

[21] H. Walczak, *Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 695.

[22] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559.

sne gminy[23]. W myśl natomiast art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[24] powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej[25]. Również samorząd województwa na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[26] wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie edukacji publicznej[27].

Warto w tym miejscu wskazać na wyrok TSUE[28], w którym stwierdzono, że dla uzyskania statusu podmiotu prawa publicznego bez znaczenia jest kwestia, czy obok zadań zaspokajających potrzeby o charakterze powszechnym określony podmiot wykonuje również działalność nastawioną na zysk. Nieistotne jest również to, jaką część ogółu wykonywanej działalności stanowi działalność komercyjna, dopóki zadania w interesie ogólnym są wykonywane. Podkreślenia wymaga przy tym teza, zgodnie z którą pojęcie „potrzeb w interesie ogólnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego" obejmuje swoim zakresem także potrzeby, które mogą być zaspokajane również przez podmioty prywatne[29].

Zależność od pomiotów publicznych – finansowanie w ponad 50%

Ostatnim z warunków uznania fundacji lub stowarzyszenia za podmiot prawa publicznego i nałożenia na nie obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych jest ustalenie wystąpienia jednej ze wskazanych w przepisie form zależności od określonych podmiotów. W przypadku fundacji i stowarzyszeń prowadzących szkoły analizy wymaga przesłanka w postaci finansowania w ponad 50% ze strony jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności zaś jednostek samorządu terytorialnego.

---

[23] Szerzej zob. P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 124–125; A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 130 i nast.; A. Pośpiech-Kłak, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 119; T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 187 i nast.

[24] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 528.

[25] Szerzej zob. R. Cybulska, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 141 i nast.; P. Drembkowski, [w:] P. Drembkowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 42 i nast.

[26] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 547.

[27] Szerzej zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny,* Warszawa 2019, s. 386 i nast.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 173 i nast.

[28] Orzeczenie TSUE z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-393/06.

[29] J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 56.

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych w art. 25[30] określa zasady finansowania szkół, dla których organem prowadzącym są inne niż jednostki sektora finansów publicznych osoby prawne lub osoby fizyczne. Zgodnie z tym przepisem szkoły prowadzone przez osoby prawne, w tym fundacje i stowarzyszenia, otrzymują dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która jest dla tej szkoły organem rejestrującym[31]. Należy zatem postawić pytanie, czy środki otrzymywane w ramach takiej dotacji, w przypadku gdy ich udział w ogólnym budżecie fundacji lub stowarzyszenia przekroczy 50%, stanowić będą podstawę do stwierdzenia obowiązku stosowania procedur udzielania zamówień publicznych jako zamawiający – podmiot prawa publicznego.

Odnośnie do danej kwestii konieczne jest odwołanie się do stanowiska TSUE, który dokonał szczegółowej analizy wskazanej przesłanki w orzeczeniu w sprawie Cambridge[32]. Zdaniem TSUE finansowanie w ponad 50% występować będzie w sytuacji przekazywania środków na zasadach wsparcia podmiotu jako całości, przy czym wyłączona powinna być motywacja w postaci interesu ekonomicznego podmiotu dokonującego finansowania[33]. Z finansowaniem w ponad 50% będziemy mieli zatem do czynienia w przypadku przekazywania środków na ogólne funkcjonowanie podmiotu i realizację jego zadań, bez jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego na rzecz podmiotu dotującego[34]. W przypadku określonego przez ustawę o finansowaniu zadań oświatowych mechanizmu dotowania szkół prowadzonych przez fundacje i stowarzyszenia przesłanka ta wydaje się być spełniona z uwagi na fakt, że źródłem obowiązku przekazania dotacji nie jest stosunek zobowiązaniowy powstały na mocy zawarcia umowy w sprawie realizacji zadania publicznego. Obowiązek przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków na funkcjonowanie prowadzonych przez fundacje i stowarzyszenia szkół wynika wprost z przepisu prawa.

---

[30] Wskazany przepis dotyczy szkół publicznych, w art. 26 ustawy znajdują się natomiast postanowienia określające zasady dotowania z budżetu jednostek samorządu terytorialnego szkół niepublicznych. Szerzej nt. zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych: B. Wojtczak, *Prawo oświaty niepublicznej*, Warszawa 2021, s. 46 i nast.

[31] A. Olszewski, D. Pietrzykowska, G. Pochopień, [w:] M. Pilich (red.), *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 143 i nast.

[32] Orzeczenie TSUE z 3 października 2000 r. w sprawie C-380/98.

[33] P. Granecki, I. Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 15–16.

[34] Szerzej zob. w szczególności opinie prawne UZP: *Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje oraz stowarzyszenia – stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 3 ust. 1 pkt 5*; *Stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych przez stowarzyszenia wydatkujące środki pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych* oraz *Stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych przez organizacje pozarządowe uzyskujące dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych*, https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne (data dostępu: 30.06.2022).

Beneficjentem dotacji szkoła czy organ prowadzący?

Zagadnienie otrzymywanej w trybie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych dotacji i jej wpływu na obowiązek stosowania zamówień publicznych może jednak budzić pewne wątpliwości. Może pojawić się pytanie, czy beneficjentem dotacji jest konkretna szkoła, czy też fundacja lub stowarzyszenie, jako jej organ prowadzący. W przepisie bowiem wskazane jest wprost, że to szkoła otrzymuje dotację z budżetu określonej jednostki samorządu terytorialnego. Czy zatem można w takim przypadku mówić o finansowaniu fundacji lub stowarzyszenia w ponad 50% i nakładać na nie obowiązek przestrzegania przepisów Prawa zamówień publicznych?

Zdaniem autora niniejszego artykułu zastosowanie w omawianym przypadku zasad literalnej wykładni przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych doprowadziłoby do wniosków, których nie da się pogodzić z funkcjonalnym rozumieniem przepisów określających podmiotowy zakres obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Należy wyraźnie podkreślić, że prowadzone przez fundacje i stowarzyszenia szkoły nie posiadają osobowości prawnej, funkcjonując w ramach osobowości prawnej organu prowadzącego. Tym samym należy uznać, że z punktu widzenia prawa cywilnego organ prowadzący oraz podlegające mu szkoły stanowią jeden podmiot prawa. Oznacza to, że w przypadku braku organu prowadzącego, z którego osobowości prawnej czerpią, szkoły te nie posiadałyby prawnej możliwości dokonywania wydatków z otrzymanych dotacji, co w praktyce oznaczałoby całkowitą niemożność funkcjonowania w obrocie prawnym i prowadzenia swojej działalności[35]. Zdaniem autora wykorzystane w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych sformułowanie „szkoły otrzymują dotację" należy rozpatrywać w kategoriach zabiegu legislacyjnego, wskazującego na immanentność powiązania faktu otrzymywania dotacji z bieżącym funkcjonowaniem szkoły. Środki, które są przekazywane, muszą być obligatoryjnie wydatkowane na zadania związane z funkcjonowaniem dotowanej szkoły, co jednak nie oznacza, że szkoła jest bezpośrednim beneficjentem dofinansowania. Z uwagi na brak podmiotowości prawnej, a więc brak możliwości bycia podmiotem praw i obowiązków, trudno byłoby pogodzić z ogólnymi zasadami prawa cywilnego tezę, że szkoła może być beneficjentem dotacji, a więc podmiotem praw i obowiązków z nią związanych. Uzasadniona jest zatem teza, że fundacja i stowarzyszenie oraz prowadzona przez nią szkoła stanowią jeden podmiot prawa, funkcjonujący jako jedna osoba prawna. Przekazywane dotacje na funkcjonowanie danych szkół stanowią tym samym finansowanie podmiotu jako całości, mimo że z formalnego punktu widzenia środki przekazywane są na konkretną szkołę.

---

[35] M. Łyszczarz, A. Pawlikowska, [w:] W. Lachiewicz, A. Pawlikowska (red.), *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 24.

Podkreślenia wymaga, że również przy uznaniu powyższej tezy za nieprawidłową i założeniu, iż to szkoła jest samoistnym beneficjentem dofinansowania, niezależnie od „wspólnej" z organem prowadzącym podmiotowości prawnej, obowiązek przestrzegania Prawa zamówień publicznych przez fundację lub stowarzyszenie nadal będzie występował. Przepis art. 4 pkt 3 Pzp wskazuje bowiem, że finansowanie podmiotu prawa publicznego w ponad 50% może pochodzić od jednostek sektora finansów publicznych w sposób bezpośredni lub pośredni. W przypadku zatem uznania, że to szkoła jest samodzielnym beneficjentem dotacji zdaniem autora należałoby uznać, iż mamy do czynienia z przykładem pośredniego finansowania fundacji lub stowarzyszenia – organu prowadzącego.

Źródła finansowania zadań organu prowadzącego szkołę

Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy przekazywana na szkołę dotacja stanowi przejaw finansowania fundacji lub stowarzyszenia będącego jej organem prowadzącym, można dodatkowo posłużyć się argumentem zadań organu prowadzącego. Zgodnie z art. 10 ustawy Prawo oświatowe organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność, a do jego zadań należy w szczególności:

– zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,

– wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,

– zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły,

– wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych[36].

Ustalenie po stronie fundacji lub stowarzyszenia obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 3 sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie: jakie jest źródło środków wykorzystywanych na wykonywanie określonych w ustawie zadań organu prowadzącego, które należy uznać za tożsame z ogólnym funkcjonowaniem oraz prowadzeniem statutowej działalności podmiotu.

Wskazany katalog zadań organu prowadzącego należy zestawić z kategoriami wydatków, które zgodnie z art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych mogą być ponoszone z wykorzystaniem dotacji uzyskanej od jednostki

[36] M. Pilich, [w:] M. Pilich, A. Olszewski, *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 101 i nast.; zob. również: A. Olszewski, [w:] K. Gawroński, S. M. Kwiatkowski (red.), *Prawo oświatowe*, Warszawa 2022, s.723 i nast.; por. A. Piszko, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 46 i nast.

samorządu terytorialnego. Przepis określa, że otrzymana dotacja może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie bieżących wydatków szkoły, które obejmują każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły oraz na pokrycie wydatków na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących w szczególności: książki i inne zbiory biblioteczne, środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu, sprzęt rekreacyjny i sportowy dla uczniów oraz meble[37].

Uzasadniona wydaje się teza, że realizacja zadań organu prowadzącego, polegających na organizowaniu działalności szkoły, finansowana będzie ze środków otrzymanych z dotacji pochodzącej od jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy fundacja lub stowarzyszenie pokrywa wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem szkół lub dokonuje zakupu środków trwałych (książki, środki dydaktyczne itp.), wykonują one zadania funkcjonalnie objęte zakresem swojej działalności statutowej, jako organu prowadzącego szkołę, przy jednoczesnym finansowaniu tych zadań ze środków pochodzących z dotacji.

Zakończenie

Powstanie po stronie fundacji lub stowarzyszenia występującego w roli organu prowadzącego szkołę obowiązku stosowania przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych związane jest z uzyskaniem przez taką jednostkę statusu podmiotu prawa publicznego. Uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 4 pkt 3 Pzp. Warunki co do posiadania osobowości prawnej oraz zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym wydają się być w sposób niebudzący wątpliwości spełnione. Tak samo należy ocenić przesłankę finansowania w ponad 50% przez jednostki sektora finansów publicznych.

Dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekazywana jest na funkcjonowanie określonych szkół, jednak należy przyjąć, że funkcjonowanie prowadzonych szkół i ich bieżąca działalność objęte są zakresem ogólnego funkcjonowania fundacji lub stowarzyszenia i są związane z realizacją zadań organu prowadzącego szkołę.

Organ prowadzący oraz dotowane szkoły są w tym rozumieniu nierozerwalnie połączone, dlatego też trudno jest przyjąć, że przekazywane dotacje nie wywierają wpływu na sytuację prawną fundacji lub stowarzyszenia. Organ prowadzący *de facto* wydatkuje otrzymane środki lub w ramach upoważnienia zezwala na ich wydatkowanie przez dyrektora konkretnej szkoły, który jednak

[37] A. Olszewski, D. Pietrzykowska, G. Pochopień, K. Tusiński, [w:] M. Pilich (red.), op. cit., s. 176 i nast.

za każdym razem dokonuje zakupu lub wydatku jako podmiot funkcjonujący w ramach osobowości prawnej organu prowadzącego. W obu przypadkach fundacja lub stowarzyszenie nadzoruje oraz kieruje procesem wydatkowania środków z otrzymanych dotacji. Podkreśla to przepis art. 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, stwierdzający że szkoły prowadzone przez osoby prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych przez organ prowadzący.

Podsumowując rozważania na temat wpływu dotacji z budżetu jednostek sektora finansów publicznych na rzecz prowadzonych przez fundacje lub stowarzyszenia szkół, należy stwierdzić, że stanowi to przejaw finansowania, który uzasadnia powstanie obowiązku stosowania zamówień publicznych przy wydatkowaniu środków. Warunkiem jednak jest, aby środki pochodzące z dotacji stanowiły więcej niż 50% ogólnego budżetu dotowanego podmiotu. Obowiązek przestrzegania ustawy Prawo zamówień publicznych występuje niezależnie od uznania, czy bezpośrednim beneficjentem dotacji jest szkoła, czy też fundacja lub stowarzyszenie jako osoba prawna je prowadząca.

W celu funkcjonalnego potwierdzenia wyprowadzonych wniosków można posłużyć się schematem wnioskowania analogicznego w zestawieniu z sytuacją prawną szkół, wobec których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Szkoły takie funkcjonują w formie organizacyjno-prawnej jednostek budżetowych, a więc są zaliczane do sektora finansów publicznych. Powoduje to, że wszelkie przypadki nabywania dostaw, usług lub robót budowlanych na potrzeby takiej jednostki i w celu realizacji powierzonych jej zadań w sposób bezwarunkowy muszą odbywać się zgodnie z zasadami gospodarki finansami publicznymi, a w szczególności zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Natomiast w sytuacji gdy organem prowadzącym dla wskazanych szkół jest podmiot prywatny, wyłączenie takich zakupów spod obowiązku przestrzegania publicznoprawnych procedur należy rozpatrywać w kategoriach działania w celu ominięcia prawa. Z funkcjonalnego punktu widzenia mamy bowiem do czynienia z działaniami nastawionymi na realizację celów publicznych, które finansowane są z publicznych środków. Jedyną różnicą jest fakt występowania po stronie organu prowadzącego podmiotu o prywatnoprawnych charakterze, co nie stanowi przesłanki wyłączenia obowiązku przestrzegania procedur zamówieniowych. Opisana sytuacja w sposób idealny wpisuje się w *ratio legis* wprowadzenia w systemie zamówień publicznych kategorii zamawiających w postaci podmiotów prawa publicznego. Są to bowiem jednostki prywatne, w szczególności przedstawiciele tzw. trzeciego sektora, które działają w celu wykonywania tzw. misji publicznej i które na swoje funkcjonowanie otrzymują środki ze strony podmiotów publicznych.

Wykaz literatury

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Bovis C.H., *EU Public Procurement Law*, Edward Elgar Publishin, Cheltenham 2012.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Dolnicki B. (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Drembkowski P. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Gawrońska-Baran A., Wiktorowska E., Wiktorowski A., Wójcik P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Gawroński K., Kwiatkowski S.M. (red.), *Prawo oświatowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Granecki P., Granecka I., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Gura G., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Jaworska M. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010.

Kowalski A., *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych w latach 2009–2017*, UZP, Warszawa 2017.

Lachiewicz W., Pawlikowska A. (red.), *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Opinia prawna UZP, *Obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez fundacje oraz stowarzyszenia – stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 3 ust. 1 pkt 5*, https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne.

Opinia prawna UZP, *Podmioty prawa publicznego w świetle prawa UE*, https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne.

Opinia prawna UZP, *Stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych przez stowarzyszenia wydatkujące środki pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych*, https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne.

Opinia prawna UZP, *Stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych przez organizacje pozarządowe uzyskujące dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych*, https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne.

Pawelec J., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
Pilich M., Olszewski A., *Prawo oświatowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Pilich M. (red.), *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Piszko A., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
Sołtysińska A., Talago-Sławoj H., *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Stachowiak M., Jerzykowski J., Dzierżanowski W., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
Staszczyk P., *Ustawa o fundacjach. Komentarz praktyczny*, Difin, Warszawa 2015.
Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
Verdeaux J., *Public procurement in the European Union and in the United States: a comparative study*, „Public Contract Law Journal" 2003, nr 4.
Wojtczak B., *Prawo oświaty niepublicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Zaborowski M., *Cel i funkcje zamówień publicznych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2019, nr 3.

Summary

Obligation to apply the Act Public Procurement Law by foundations and associations governing schools

Keywords: public procurement law, foundation, associations, body governed by public law, subsidies for schools.

The system of socioeconomic relationships occurring in the modern democratic states tends to blur the boundaries between the public and non-governmental sectors, which creates the need for a similar evaluation of the two categories of entities from the point of view of their impact on the public interest. The tasks and goals carried out by foundations and associations often coincide with the tasks and goals that public entities, including local government units, are obliged to implement. The indicated convergence is particularly visible on the level of tasks in the field of public education, as foundations and associations are entitled to act as the governing body of schools.

This contribution aims to answer the question of whether subsidies received by a school managed by a foundation or association should be considered as a condition for obtaining the status of a body governed by public law in the meaning of public procurement law.

DOI: 10.31648/sp.8092

Sebastian Krzysztof Bentkowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-9348-9663
sebastian.bentkowski@uwm.edu.pl

Determinanty wiarygodności w prawie administracyjnym

Wstęp

Wiarygodność odnosi się do wielu obszarów aktywności ludzkiej. Rozumiana jest zazwyczaj jako cecha kogoś lub czegoś niebudzącego wątpliwości, któremu możemy zaufać. Ze względu na interdyscyplinarny charakter cecha wiarygodności podmiotów, przedmiotów procesów i zjawisk stanowi płaszczyznę badawczą nauk ścisłych i przyrodniczych oraz nauk społecznych, w tym nauki prawa, ekonomii i finansów, nauk o zarządzaniu i jakości, nauk socjologicznych, nauk o bezpieczeństwie.

W naukach prawnoadministracyjnych cecha wiarygodność może być przedmiotem badań w różnych ujęciach i aspektach. Cechę wiarygodności można bowiem rozpatrywać w ujęciu metodologicznym i rzeczywistym, podmiotowym i przedmiotowym, a także w aspekcie ustrojowym, materialnoprawnym lub procesowym. Wiarygodność może być również zastosowana jako kryterium oceny albo jako jedna z cech pożądanych w procesie stanowienia lub stosowania prawa administracyjnego.

Podjęcie w niniejszym artykule zagadnienia wiarygodności w prawie administracyjnym wynika z dążeń teorii i praktyki administrowania do pozyskania „dobrej" administracji, charakteryzującej się legalnością podejmowanych działań, prawidłową oceną stanu faktycznego przy wydawaniu decyzji, skutecznością, gospodarnością i rzetelnością. Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia wiarygodności w prawie administracyjnym. Przedmiot niniejszych rozważań obejmuje m.in. charakterystykę i systematykę pojęcia wiarygodności w świetle prawa administracyjnego oraz analizę w tym kontekście stanu prawnego i dotychczasowego dorobku naukowego podejmującego zagadnienie podstaw prawnych funkcjonowania administracji oraz tworzenia i stosowania prawa administracyjnego. Efektem tychże refleksji jest wskazanie czynników

prawnych determinujących osiągnięcie wiarygodności, do których można zaliczyć zasady ustrojowe zawarte w Konstytucji RP, wyznaczniki „dobrej" legislacji administracyjnej oraz przepisy zapewniające stosowanie prawa w sposób budzący zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

Pojęcie wiarygodności

Pojęcie wiarygodności odnoszące się do zaufania i braku wątpliwości można rozpatrywać w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. W ujęciu podmiotowym cechę wiarygodności (lub jej braku) odnosi się do osób fizycznych oraz osób prawnych, przedsiębiorstw, organów władzy państwowej i innych sformalizowanych organizacji. W ujęciu przedmiotowym wiarygodność może charakteryzować konkretne działania, procesy oraz rzeczy materialne lub niematerialne. Wiarygodność jest przy tym jednym z kryteriów oceny oraz spełnia przesłanki „ocen praktycznych"[1]. Przykładowo: według kryterium wiarygodności można ocenić wyniki badań i analiz, zeznania i wyjaśnienia, systemy zarządzenia lub bezpieczeństwa, sytuację finansowa i zdolność kredytową, informacje, dokumenty, księgi rachunkowe i sprawozdania finansowe, a także przygotowanie organizacyjno-prawne i finansowe do prawidłowego prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Wiarygodność wiąże się przy tym z autentycznością i prawdziwością[2]. Ma zatem ogromne znaczenie dla wszelkiej działalności, której skuteczność determinowana jest prawidłowym ustaleniem stanu rzeczywistego lub planowaniem.

W świetle powyższych rozważania można przyjąć, że wiarygodność, jako cecha odnosząca się do podmiotów, przedmiotów lub działań, może stanowić płaszczyznę badawczą nauki administracji i prawa administracji. Pojęcie wiarygodności można bowiem odnosić do działań lub właściwości organów administracji podmiotów oraz procesów lub zjawisk zachodzących w administracji publicznej. Po pierwsze, wiarygodność w prawie administracyjnym można rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych przesłanek warunkujących funkcjonowanie administracji publicznej w sposób budzący zaufanie do tej sfery władzy publicznej. Po drugie, można mówić o wiarygodności w kontekście wpływu procesu legislacyjnego na jakość prawa administracyjnego. Wiarygodność jest również cechą pożądaną w toku postępowania administracyjnego zakończonego decyzją administracyjną.

---

[1] Szerzej na temat ocen: M. Lewandowski, *Analiza struktur zadań oceniających*, „Prakseologia" 1975, nr 3–4, s. 55–56; T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 345.

[2] M. Miszczak, *Weryfikacja wiarygodności informacji zamieszczonej w Internecie – pragmatyka istotna dla zachowania bezpieczeństwa na poziomie jednostki*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania" 2021, nr 3, z. 15, s. 54.

Konstytucyjne wyznaczniki wiarygodnej administracji publicznej

Rola i pozycja ustrojowa administracji publicznej sprawia, że jej wiarygodność utożsamiana jest ze zgodnością działania z prawem, praworządnością, terminowością i bezstronnością, prawidłową oceną stanu faktycznego przy wydawaniu decyzji, skutecznością, gospodarnością i rzetelnością oraz wysokim poziomem wyszkolenia kadry urzędniczej. Administracja powinna również wykonywać przypisane jej zadania oraz stosować prawo w sposób budzący zaufanie obywateli. Cel tej można natomiast osiągnąć w demokratycznym państwie prawa poprzez stworzenie administracji warunków do legalnego i sprawnego wykonywania przypisanych funkcji, a także zapewnienie poszanowania interesu publicznego oraz indywidualnego w działalności organów władzy publicznej. Tak rozumiane standardy wiarygodnej administracji określone są przede wszystkim w konkretnych przepisach ustawy zasadniczej. Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP idea demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyraźnie wskazuje na ustrojową funkcję państwa wykonującego zadania na rzecz obywateli zgodnie z interesem publicznym i indywidualnym oraz z poszanowaniem prawa stanowionego przez wybranych w demokratycznych wyborach przedstawicieli społeczeństwa[3]. Przepis art. 30 Konstytucji nakłada jednocześnie na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony praw człowieka i obywatela, zaś ograniczenie korzystania z tych konstytucyjnych praw, w myśl art. 31, może nastąpić jedynie w określonych w ustawie sytuacjach wyjątkowych i w zakresie koniecznym do zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego (bez naruszania istoty wolności i praw)[4]. Sformułowana ponadto w art. 32 Konstytucji zasada równości obywateli wobec prawa oraz obowiązek jednakowego traktowania przez organy państwowe obywateli w porównywalnych sprawach wymaga przy wydawaniu przez te organy rozstrzygnięć powodujących skutki prawne lub faktyczne u odbiorców, prawidłowego stosowania przez organy obowiązujących unormowań prawnych, rzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz szczegółowego uzasadniania decyzji, zwłaszcza niezgodnych z oczekiwaniami odbiorców[5]. Zestawienie tych przepisów z wyrażającym zasadę praworządności art. 7 Konstytucji będzie zatem stanowić wyznacznik

---

[3] Szerzej na temat zasady demokratycznego państwa prawa: Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 71–72.

[4] Por. B. Banaszek, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 1996, s. 113. O ograniczeniu praw jednostki w sytuacjach nadzwyczajnych zob. też: B. Gronowska, *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, op. cit., s. 132.

[5] Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483. Zob. też J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 1999, s. 43.

wiarygodnej administracji. Przepisy te wskazują obowiązek realizacji działań celów państwa na podstawie i w granicach prawa, w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej, przy zachowaniu swobód obywatelskich i służebnej roli administracji publicznej wobec społeczeństwa[6].

Podkreślić przy tym należy, że obowiązek działania administracji na podstawie prawa eliminuje dowolność działań organów państwowych, a także standaryzuje wykonanie zadań poprzez dostosowanie tej działalności do wymagań określonych przez ustawodawcę. Rodzaje tych norm wymienia przede wszystkim art. 87 Konstytucji, zaś art. 93 ust. 1 i 2 dokonuje ich podziału na normy obowiązujące w stosunkach zewnętrznych organów publicznych oraz normy wewnętrzne. Pierwsza grupa tych norm warunkuje wiarygodność administracji w relacjach zewnętrznych, druga zaś determinuje wiarygodność poprzez standaryzację formalnoprawną organizacji wewnętrznej administracji publicznej na poziomie systemu i urzędu[7].

Inne konstytucyjne wyznaczniki wiarygodności administracji wiążą się z szeregiem obowiązków władzy publicznej, jak zapewnienie jawności i przejrzystości działania, zorganizowanie otwartego dostępu do służby publicznej. Do konstytucyjnych uprawnień obywateli wpływających na wiarygodność administracji można z koli zaliczyć prawo zaskarżania decyzji organów administracji, składania petycji i wniosków oraz prawo do wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone działaniami władz publicznych[8].

Świadomość społeczna w odniesieniu do rzeczywistych działań administracji publicznej jest istotnym elementem oceny jej wiarygodności. Przyznanie zatem w Konstytucji prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne oraz wykonujących zadania publiczne i gospodarujących mieniem państwa (art. 61) pozwala na monitorowanie przez społeczeństwo poziomu sprawności i praworządności realizacji zadań administracji oraz ograniczenie możliwości podejmowania działań korupcyjnych przez podmioty władzy publicznej[9]. Społeczeństwo w ustroju demokratycznym powinno mieć świadomość, w jaki sposób, w jakim celu i kto podejmuje rozstrzygnięcia oddziałujące na interes społeczny i indywidualny. Dostęp obywateli do informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, pozwala ocenić legalność oraz uzyskać wiedzę o działaniach administracji publicznej, które w przyszłości mogą bezpośrednio lub pośrednio oddziaływać na sytuacje prawną lub finansową obywateli.

Wiarygodność administracji determinowana z jednej strony jest transparentnością działania, z drugiej zaś ochroną przed jej nieuzasadnionym wykorzystywaniem. Konstytucja wyznacza standard w tej materii, stanowiąc

[6] O zasadzie praworządności por. Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 73.
[7] K. Eckhardt, *Źródła prawa w Konstytucji*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), op. cit., s. 27–34.
[8] Szerzej na temat ochrony wolności i praw jednostki: B. Gronowska, op. cit., s. 129–131.
[9] Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

w art. 51, że jedynie w niezbędnym zakresie w demokratycznym państwie prawa władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać informacje na temat obywateli. Standard ten wzmacnia zaufanie obywateli w stosunku do władz publicznych, a co za tym idzie – wpływa na wiarygodność administracji, zwłaszcza że przyznaje obywatelom prawo żądania weryfikacji i usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych niezgodnie z prawem[10].

Na zaufanie obywateli do władz publicznych ma również wpływ możliwość aktywnego udziału obywateli w planowaniu i wykonywaniu zadań publicznych, co w Konstytucji zostało wyrażone poprzez przyznanie obywatelom prawa udziału w referendum, zwłaszcza w referendum lokalnym (art. 170), oraz otwartego dostępu do służby publicznej (art. 60)[11]. Możliwość bezpośredniego wpływania na decyzje dotyczące danej wspólnoty poprzez udział w referendum lokalnym jest ważnym elementem jakości zewnętrznej administracji – obywatele mogą bowiem wyrażać i urzeczywistniać w tej formie swoje potrzeby i oczekiwania wobec konkretnych działań administracji. Z kolei otwarty dostęp do kadry urzędniczej podkreśla wymóg bezstronności władzy wykonawczej w realizacji zadań państwa oraz determinuje konieczność określenia jasnych i przejrzystych reguł naboru do służby publicznej.

Wiarygodność administracji uzależniona jest ponadto od prawno-ustrojowych środków zabezpieczenia przyznanych praw obywateli. Bogusław Banaszek i Artur Preisner wyróżnili dwie formy ochrony praw podstawowych: represyjną i prewencyjną[12]. Środki tej ochrony można podzielić na środki proceduralne i instytucjonalne. Do pierwszej grupy zaliczyć trzeba określone w art. 63 Konstytucji prawo składania do organów władzy publicznej lub organów wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej petycji, wniosków i skarg na działania sprzeczne z interesem publicznym lub indywidualnym, oraz ujęte w art. 78 Konstytucji prawo zaskarżenia decyzji wydanych w I instancji, a także w art. 79 prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego organ administracji publicznej dokonał rozstrzygnięcia[13]. Dzięki tym przepisom obywatele mają nie tylko możliwość sygnalizowania działań administracji, które naruszają ich interesy, ale również faktyczną możliwość zmiany rozstrzygnięć będących w sprzeczności z zasadami państwa prawnego i niezgodnych z ich oczekiwaniami.

---

[10] Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483. Por. też M. Jackowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 listopada 2002 r., II SA 3389/01*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 126(10).

[11] Szerzej na temat pojęcia referendum: B. Banaszek, A. Preisner, op. cit., s. 154–156. Zob. też M. Kijowski, *Sejm*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), op. cit., s. 88.

[12] B. Banaszek, A. Preisner, op. cit., s. 113.

[13] Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483. Szerzej na temat skargi konstytucyjnej: B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna – oczekiwania i problemy*, „Przegląd Sądowy" 1991, nr 4; Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 1.

Do tego rodzaju środków powinno się również zaliczyć prawo obywateli do wynagrodzenia za szkody wyrządzone przez sprzeczne z prawem działania organów władzy publicznej. Nie odnosząc się do rzeczywistych możliwości wyegzekwowania od władzy publicznej takiego odszkodowania, oprócz uprawnienia obywateli do dochodzenia naprawienia wyrządzonych im szkód, prawo to determinuje kadrę urzędniczą, z uwagi na skutki finansowe, do rzetelnego rozpatrywania spraw obywateli oraz prawidłowego stosowania obowiązujących norm prawnych[14].

Grupa środków instytucjonalnych kształtujących wiarygodność administracji obejmuje instytucje, których zadaniem jest ochrona praw obywateli i zapewnienie, aby działania władz publicznych nie budziły wątpliwości pod względem zgodności z prawem. Do grupy tej należałoby zaliczyć Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, sądownictwo administracyjne oraz Najwyższą Izbę Kontroli[15].

Uwarunkowania legislacyjne wiarygodności prawa administracyjnego

Wiarygodność można również rozpatrywać w kontekście wpływu procesu legislacyjnego na jakość prawa administracyjnego. W związku z tym, że proces prawotwórczy definiowany jest w nauce administracji jako proces podejmowania decyzji państwowych (prawodawczych) dotyczących wyboru wzorca postępowania, który ma stać się obowiązującym i którego przestrzeganie zagwarantowane jest przymusem państwowym, zagadnienie prawodawstwa w ujęciu jakości wiąże się z zasadami tworzenia prawa, w tym planowania i prognozowania działalności prawotwórczej, zakresem tworzonego ustawodawstwa oraz wzajemnej relacji między działalnością legislacyjną administracji a przepisami prawnymi stanowionymi przez władzę ustawodawczą[16].

Legalność i sprawność działania administracji publicznej, a tym samym jej wiarygodność, determinowana są w szczególności jakością przepisów formalizujących jej ustrój i organizację. Dotyczy to głównie projektowania struk-

---

[14] Por. M. Babiak, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, „Radca Prawny" 2002, nr 53(3).

[15] Szerzej na temat systemu organów kontroli publicznej: A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczpospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 7 i nast.; S. Geberhner, *Sejmowy Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo" 1986, nr 11; A. Karnicka, *Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie kształtowania się kultury prawnej. Uwarunkowania, przedmiot, metody*, „Państwo i Prawo" 1987, nr 12; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 43–44.

[16] H. Groszyk, A. Korybski, *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1992, Prawo CCVI, nr 1313, s. 58, cyt. za: S. Zawadzki, *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze" 1979, nr 1, s. 6–7.

tur administracji publicznej oraz wykonawczej działalności administracji publicznej. Należyte przygotowanie aktów ustawowych i aktów wykonawczych oraz skoordynowanie działań różnych organów w zakresie przygotowania aktu, a także zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie stanowienia prawa, jest niezbędnym elementem pozyskiwania jakości ustrojowych przepisów formalizujących strukturę poszczególnych organów i więzi między nimi oraz przepisów procedury i prawa administracyjnego. Jakość tych przepisów wpływa z kolei na prawidłowość stosowania prawa przez administrację publiczną[17].

Proces prawotwórczy powinien być podporządkowany zasadom tworzenia prawa, będących dyrektywami obowiązującymi uczestników postępowania prawodawczego i prognozującym to postępowanie. Jerzy Bafia zaliczał te zasady do ogólnej grupy zasad prawa[18]. W związku z tym, że zasady tworzenia prawa przyjmują formę norm prawnych lub postulatów formułowanych przez naukę i praktykę, obowiązek stosowania się do tych zasad należy ujmować szeroko. Do zasad tworzenia prawa, mających szczególne znaczenie dla formalizacji administracji, zalicza się zasady racjonalnego tworzenia prawa[19].

W ujęciu szerokim zasady racjonalnego tworzenia prawa uwzględniają ustrój społeczno-polityczny oraz dyrektywy techniki prawodawczej. W literaturze przedmiotu dokonuje się klasyfikacji tych zasad. Według Henryka Rota i Jacka Grzegorczyka można wyróżnić następujące grupy zasad ogólnych tworzenia prawa: zasady ustrojowe, zasady aksjologiczne, zasady stosunku wzajemnego aktów prawotwórczych oraz zasada organizacji prac prawotwórczych[20]. Wpływ zasad ustrojowych na formalizację organizacji administracji, do których zalicza się zasady planowania, praworządności i demokracji bezpośredniej, wyraża się poprzez zracjonalizowanie procesu prawotwórczego, wyznaczenie zgodnie z przyjętymi systemami wartości, kierunków prawotwórstwa, przeciwdziałanie przeformalizowaniu organizacji administracji oraz udział czynnika społecznego w tworzeniu prawa[21]. Treść tych zasad wskazuje, że mogą być wykorzystywane do osiągnięcia jakości rozwiązań organizacyjnych. Ingerencja czynnika społecznego w kształtowaniu procesów prawotwórczych jest z kolei uwarunkowana stanem ekonomiki, struktur społecznych, rozwiązań organizacyjnych państwa, kultury danego społeczeństwa[22]. Do zasad aksjologicznych, określanych przez Jerzego Wróblewskiego dyrektywami trwałości aktu normatywnego, zalicza się minimalizację zmian w systemie prawnym.

---

[17] M. Sitek, *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science" 2017, nr 1(32), s. 154.

[18] J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 82.

[19] J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 190–191.

[20] H. Rot, J. Grzegorczyk, *Kształtowanie systemu prawa*, t. I/II, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1984, Prawo CXVIII, nr 699, s. 150–155.

[21] J. Łukasiewicz, op. cit., s. 192,

[22] H. Groszyk, A. Korybski, op. cit., s. 58.

Według tych zasad tworzone przepisy prawne powinny charakteryzować się elastycznością, pozwalającą, poprzez pozostawienie „luzów", obniżyć sformalizowanie organizacji administracji[23]. Z powyższą zasadą koresponduje również zasada stosunku wzajemnego aktów prawotwórczych, w szczególności zasada przymusu ustawy oraz kompetencji prawotwórczej, która determinuje podniesienie elastyczności organizacyjnej administracji oraz racjonalizuje proces tworzenia prawa[24]. Ostatnia grupa wymienionych zasad sugeruje systemowe podejście do tworzenia prawa. Zasada organizacji prac prawotwórczych odnosi się do prac legislacyjnych jako cyklu zorganizowanego działania uwzględniającego planowanie, udział czynnika społecznego, środowiskowego i fachowego w procesie prawotwórczym.

Do zasad tworzenia prawa w ujęciu węższym zalicza się dyrektywy techniki prawotwórczej. W nauce administracji wyróżnia się czynniki wynikające z zasad racjonalnego tworzenie prawa, które wpływają na skuteczność stosowania prawa przez administrację. Do nich Zbigniew Leoński zaliczył trzy dyrektywy techniki prawodawstwa: dyrektywę jasności tworzonych przepisów, faktycznego oddziaływania przepisów oraz stosowania systemu środków służących realizacji przepisów[25]. Dopełnieniem tych czynników są uwarunkowania aksjologiczne, których ingerencja w tworzenie prawa sprowadza się do uwzględniania w procesie legislacyjnym społecznie akceptowanych wartości[26].

Powyższe rozważania na temat roli prawodawstwa w kształtowaniu administracji publicznej wskazują, że formalizacja administracji w oparciu o racjonalne tworzenie prawa jest czynnikiem warunkującym wiarygodność działań administracji. Ponadto zakres tej regulacji oraz sposób tworzenia prawa determinuje tę wiarygodność poprzez odpowiednią jakość prawa administracyjnego, której miarą będzie wysoki stopień społecznej akceptacji norm prawnych. Osiągnięcie tak rozumianej wiarygodności w prawie administracyjnym będzie natomiast możliwe przy zachowaniu odpowiedniego poziomu partycypacji społecznej w działaniach legislacyjnych[27]. Przykładem rozwiązań prawnych skutecznie zapewniających udział czynnika społecznego w tworzeniu prawa administracyjnego są m.in. przepisy regulujące możliwość zgłaszania wniosków i uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[28].

---

[23] Por. J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa,* „Państwo i Prawo" 1978, nr 6, s. 13 i nast.

[24] Por. H. Rot, J. Grzegorczyk, op. cit., s. 159. Zob. też J. Łukasiewicz, op. cit., s. 193.

[25] Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 42.

[26] Por. Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 114 i nast.

[27] Szerzej na temat partycypacji społecznej: I. Niżik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

[28] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741).

Wiarygodność w procesie wydawania decyzji administracyjnych

Wiarygodność można również rozpatrywać w kontekście wydawania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Wydawanie decyzji administracyjnych zalicza się do podstawowych form działania administracji, stanowiących „produkt" administracji oraz instrument realizacji jej funkcji[29]. Decyzje administracyjne umożliwiają również realizację programu działań administracji[30]. Dlatego społeczeństwo ocenia wiarygodność administracji publicznej przez pryzmat samych decyzji administracyjnych, jak i postępowań, po przeprowadzeniu których owe decyzje są wydawane. Prawidłowość rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych i ich legalność zależy zarówno od stopnia przestrzegania przepisów prawa materialnego i postępowania, jak i od zorganizowania administracji, w szczególności wyszkolenia kadr administracji, podziału i obciążenia pracą, przepływu informacji, wyposażenia technicznego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m.in. w poglądach Wacława Dawidowicza, według którego normy prawne mają nadrzędny charakter w oddziaływaniu na proces podejmowania decyzji, który może być zgodny lub niesprzeczny z tymi normami. Autor ten nie zgadzał się natomiast z poglądem, że czynniki, takie jak dyrektywy polityczne, normy etyki, założenia „stylu pracy", determinują proces podejmowania decyzji równorzędnie z normami prawnymi[31]. Inni przedstawiciele doktryny, np. Ernest Knosala, Lidia Zacharko i Andrzej Matan, podkreślają, za Januszem Borkowskim, że głównym czynnikiem warunkującym proces podejmowania decyzji administracyjnych są normy ogólnego postępowania administracyjnego[32]. Można zatem stwierdzić, że wiarygodność administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnych determinowana jest przede wszystkim czynnikami prawnymi, do których można zaliczyć przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, a także pozostałych przepisów regulujące procedurę administracyjną[33].

Zasady postępowania administracyjnego, których wymóg przestrzegania bezpośrednio oddziałuje na wiarygodność administracji w toku wydawania decyzji, to m.in. zasady: praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego), rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a), współdziałania w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny

---

[29] T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław 1992, s. 12.

[30] J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 50.

[31] W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1984, s. 83.

[32] J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 139–141, cyt. za: E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 2000, s. 39.

[33] Z. Leoński, op. cit., s. 21–45.

i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania (art. 7b), prowadzenia spraw w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 § 1), nieodstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw (art. 8 § 2), jawności postępowania (art. 9), czynnego udziału strony (art. 10), prostoty i szybkości (art. 12), dążenia w miarę prawnych możliwości do polubownego rozstrzygania kwestii spornych (art. 13), umożliwienia stronom oceny działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów (art. 14 a)[34] . Istotne znaczenie dla osiągnięcia wiarygodności ma zasada ogólna wyważenia racji interesu publicznego i słusznych interesów jednostki. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w sprawach, w których organ administracji rozstrzyga o prawach lub obowiązkach strony, korzystając ze swobody wyboru rozstrzygnięcia spraw danej przez uznanie administracyjne[35].

Treść tych zasad wyraźnie zatem determinuje wiarygodność administracji. Przykładowo: z zasady praworządności wynika, że organ administracji w postępowaniu administracyjnym nie może podejmować czynności lub też wymagać od stron wykonania obowiązków innych niż przewidują to przepisy prawa. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji zobowiązuje do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej[36]. Zasada prawdy obiektywnej wymaga z kolei, aby organy wnikliwie i całościowo analizowały fakty, na podstawie których wydają rozstrzygnięcia. Prawo strony do aktywnego udziału we wszystkich etapach postępowania jest następnym standardem jakości działań, nakładającym na organy administracji obowiązek umożliwienia stronie skorzystania z tego prawa, np. poprzez uprawnienie do zapoznania i ustosunkowania się do zebranego w danej sprawie materiału dowodowego. Zasada ta ściśle związana jest z zasadą jawności, ponieważ zapewnienie informowania stron o okolicznościach prawnych i faktycznych, mogących wpływać na ich prawa i obowiązki, a także powiadamianie stron o możliwości zaistnienia szkody wskutek nieznajomości prawa, stanowi istotny wyznacznik, którego spełnienie potwierdza dbałość organów administracji o prawidłowe rozpatrywanie spraw obywateli.

Do pozostałych przepisów ogólnego postępowania administracyjnego, wpływających na wiarygodność administracji, należy zaliczyć normy mające zapewnić bezstronność i obiektywizm przy wydawaniu rozstrzygnięć poprzez obligatoryjne lub fakultatywne wyłączenie organu (art. 24–27 k.p.a.), przepisy określające terminy załatwienia sprawy (art. 35–36 k.p.a.), uprawnienia stron w przypadku przewlekłości lub bezczynności administracji (art. 37 k.p.a.)

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

[35] Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57.

[36] Temat instytucji i regulacji procesowych służących realizacji zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej przedstawił kompleksowo w monografii J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 160–199; zob. też L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 51–66.

oraz odpowiedzialność pracownika organu administracji z tego tytułu (art. 38 k.p.a.). Na wiarygodność działań administracji w toku postępowania administracyjnego wpływają również standardy o charakterze technicznym, np. doręczenia czy też wymóg prowadzenia w aktach sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej metryk sprawy (art. 66a § 2 k.p.a.). Zwłaszcza ten ostatni wymóg pozwala stronom postępowania ocenić wiarygodność administracji i zindywidualizować odpowiedzialność za ewentualne nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji. Wiarygodność determinowana jest również przepisami dotyczącymi postępowania wyjaśniającego, w tym unormowaniami w zakresie przeprowadzenia postępowania dowodowego (rozdział 5 k.p.a.)[37].

Szczególne znacznie dla oceny wiarygodności organu administracji w procesie wydawania decyzji mają prawne wymagania odnoszące się do formy zewnętrznej decyzji oraz jej treści. Praktycznie każdy z wymienionych w art. 107 k.p.a. obligatoryjnych elementów decyzji, takich jak oznaczenie organu wydającego decyzję, data wydania decyzji, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, poinformowanie o prawie i trybie złożenia odwołania oraz podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji (imię i nazwisko, stanowisko służbowe), stanowi standard niezbędny do osiągnięcia wiarygodności poprzez poszanowania interesów podmiotów w relacjach z organami administracyjnymi[38].

Elementem umożliwiającym stronom postępowania ocenę wiarygodności działań administracji jest niewątpliwie uzasadnienie decyzji, zwłaszcza wydanej na niekorzyść strony. Uzasadnienie decyzji powinno w założeniu nie budzić wątpliwości strony co do podstaw faktycznych i prawnych podjętego przez organ rozstrzygnięcia. Aby zrealizować postulat wiarygodności, uzasadnienie decyzji powinno przede wszystkim pozwalać stronie postępowania ocenić legalność i rzetelność działań organów administracji podczas załatwienia sprawy. Osiągnięcie wiarygodności w tym obszarze jest szczególnie ważne, albowiem treść uzasadnienia decyzji zazwyczaj wpływa na skorzystanie przez stronę ze środków zaskarżenia decyzji[39].

Podsumowanie

Podsumowując rozważania o wiarygodności w prawie administracyjnym, można stwierdzić, że zagadnienie to ma charakter wielopłaszczyznowy i od-

---

[37] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735).

[38] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735.

[39] L. Żukowski, R. Sawuła, op. cit., s. 156–160. Por. też wyroki NSA: z 10 lipca 1985 r., sygn. akt SA/Kr 579/85, ONSA 1985, Nr 2, poz. 14 oraz z 30 czerwca 1983 r., sygn. akt I SA 178/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 51.

nosi się do norm administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Ograniczone ramy niniejszego opracowania pozwoliły jedynie zasygnalizować temat prawnych aspektów wiarygodności administracji publicznej. Niewątpliwie do czynników determinujących wiarygodność prawa administracyjnego można zaliczyć normy ustrojowe zawarte w Konstytucji RP, przestrzeganie zasad „dobrej" legislacji administracyjnej oraz stosowanie przepisów ogólnego postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie obywateli do organów władzy publicznej. Zagadnienie wiarygodności w prawie administracyjnym wykracza jednak znacznie poza wyżej wymienione zagadnienia. Wiarygodność można bowiem rozpatrywać w kontekście ustrojowych przepisów regulujących organizację administracji na poziomie systemu lub urzędu, norm prawnych i pozaprawnych zapewniających rozliczalność administracji, np. wprowadzających kryteria i mierniki ocen skuteczności administracji, a także wpływu partycypacji społecznej na proces tworzenia prawa administracyjnego[40]. Uzasadniona jest również analiza zakresu samego pojęcia wiarygodności. Przepisy prawa administracyjnego wymagają bowiem w niektórych przypadkach, aby podmiot ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności regulowane posiadał cechę wiarygodności (np. organizacyjnej, finansowej, technicznej).

W ocenie autora uzasadnione są zatem pogłębione badania na temat wiarygodności w prawie administracyjnym.

Wykaz literatury

Babiak M., *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, „Radca Prawny" 2002, nr 53.

Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1980.

Banaszek B, Preisner A., *Prawo konstytucyjne*, Wyd. UWr, Wrocław 1996.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, PWN, Warszawa 1970.

Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia*, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999.

Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 1.

Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, PWN, Warszawa 1984.

Geberhner S., *Sejmowy Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo" 1986, nr 11.

Gronowska B., *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2000.

[40] J. Supernat, Z Duniewska, M. Stahl, *O pojęciu rozliczalności (Accountability) w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 35–41.

Groszyk H., Korybski A., *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1992, Prawo CCVI, nr 1313.
Jackowski N., *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 listopada 2002 r., II SA 3389/01*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 126(10).
Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999.
Karnicka A., *Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie kształtowania się kultury prawnej. Uwarunkowania, przedmiot, metody*, „Państwo i Prawo" 1987, nr 12.
Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Wyd. UŁ, Łódź 1994.
Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Nauka administracji*, Zakamycze, Kraków 2000.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975.
Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wyd. UWr, Wrocław 1992.
Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
Lewandowski M., *Analiza struktur zadań oceniających*, „Prakseologia" 1975, nr 3–4.
Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W, Wróbel A., *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Iunctim, Lublin 1993.
Łukasiewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Wyd. UMCS, Lublin 1990.
Miszczak M., *Weryfikacja wiarygodności informacji zamieszczonej w Internecie – pragmatyka istotna dla zachowania bezpieczeństwa na poziomie jednostki*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania" 2020, nr 3, z. 15.
Niżik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
Rot H., Grzegorczyk J., *Kształtowanie systemu prawa*, t. I/II, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1984, Prawo CXVIII, nr 699.
Sitek M., *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science" 2017, nr 1(32).
Supernat J., Duniewska Z., Stahl M., *O pojęciu rozliczalności (Accountability) w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczpospolitej Polskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2001.
Wierzbowski B., *Skarga konstytucyjna – oczekiwania i problemy*, „Przegląd Sądowy" 1991, nr 4.
Witkowski Z., Glaster J., Gronowska B., Bień-Kacała A., Szyszkowski W., *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2000.
Wróblewski J., *Tworzenie prawa a wykładnia prawa,* „Państwo i Prawo" 1978, nr 6.
Zawadzki S., *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze" 1979, nr 1.
Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Summary

The credibility determinants in administrative law

Keywords: law, administration, credibility, trust.

The approach to the issue of credibility in administrative law in this article results from the efforts of the theory and practice of administration to obtain "good" administration, characterized by the legality of actions taken, the correct assessment of the facts when issuing decisions, efficiency, economy and reliability. The purpose of this article is to present the issue of credibility in administrative law. The subject of the article includes, among others the characteristics and systematics of the concept of credibility in the light of administrative law and analysis in this context of the legal status and scientific achievements to date dealing with the issue of the legal basis for the functioning of administration and the creation and application of administrative law. The conducted analysis made it possible to formulate a conclusion that the factors influencing the credibility of administrative law include the systemic norms contained in the Constitution of the Republic of Poland, the principles of "good" administrative legislation and provisions ensuring the application of the law in a way that inspires citizens' trust in public authorities.

DOI: 10.31648/sp.7975

Paulina Bieś-Srokosz
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza
w Częstochowie
ORCID: 0000-0002-7353-3460
p.bies@ujd.edu.pl

Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji. Kilka uwag na temat hybrydowych form działania w administracji publicznej

Wstęp

Punkt wyjścia do niniejszego artykułu będzie dosyć nietypowy, jak na utarte standardy w doktrynie prawa administracyjnego. A to dlatego, że autorka wyjdzie od postrzegania hybrydy w starożytności, a także we współczesnej szeroko rozumianej kulturze. Hybryda stanowi twór niejednorodny i właśnie z tego powodu niepokojący. Pojęcie hybrydy kojarzy się ze zmiennością, brakiem spójności, dziwnością, niejednorodnością, a nawet anomaliami[1]. W starożytności hybrydyczność nie oznaczała potwora, tylko niejednorodność. Hybrydy znane są w wielu starożytnych kulturach: sumeryjskiej, egipskiej czy greckiej. Można uznać, że hybrydy to stwory Chaosu, Praoceanu, które nie do końca ukształtowane zostały przed ostatecznym wyłonieniem się świata, mogąc wyrażać jedność przed indywidualizacją bytów. Co więcej, są złożone z pramaterii, a istnieją jako byty potencjalne. Można również interpretować hybrydy jako wizualny sposób przedstawienia związku wszystkich sfer we wszechświecie: ziemskiej, podziemnej i podniebnej. W tym sensie hybrydyczność wyraża łączność wszystkich sfer oraz jedność wszechświata[2].

Już w starożytności hybrydy powodowały niepokój i stawały się symbolem niejednorodności i brakiem spójności. Nie tworzyły (ani nie tworzą) podziału na: klasy czy gatunki, które można byłoby jednolicie i bezspornie je sklasyfikować i przypisać do konkretnego podziału. W końcu o ich wyjątkowym statusie

[1] I. Chawrliska, *Hybrydy i hybrydyczności z pogranicza literatury i sztuk wizualnych*, Pelplin 2020, s. 18.

[2] Ibidem, s. 16–18.

decyduje ich jednostkowość i niepowtarzalność, które jednocześnie sprawiają, że są one uznawane za istoty dziwne i niepokojące. I tak np. Empedokles w dziele *O naturze* opisał woły z ludzkimi głowami. Natomiast Arystoteles[3] uważał, że nie występuje w naturze pojęcie hybrydy, a pewien problem związany z występowaniem anomalii i potworów. Jego zdaniem powstanie mieszanych istot nie dochodzi faktycznie do skutku, ponieważ nie przebiega ono w sposób celowy. A to dlatego, że biorąc pod uwagę celowość natury, to w jej ramach powstają istoty adekwatne i zgodne z naturą.

Jak zatem jest postrzegana hybrydyczność i definiowane jest pojęcie hybrydy w literaturze, sztuce czy kulturze? Mają one raczej charakter opisowy i nie stawiają sobie za cel uporządkowania dzieł pogranicznych. Hybryda, choć może pochodzić jednocześnie z różnych sztuk, w konsekwencji stanowić będzie swoistego rodzaju organiczną całość. Możliwe zatem staje się wskazanie, z jakich dziedzin sztuki pochodzą poszczególne człony hybrydy, jednocześnie szukając narzędzi, dzięki którym możliwym słaby się opis hybrydy jako całości. Kategoria ta nie stanowi etykiety (utartego wzorca), dzięki której odbiorca wie, czego może się spodziewać w kontakcie z tego typu formą artystyczną. Hybrydy są często nieprzewidywalne i proponują odbiorcy zupełnie nieoczekiwane doświadczenia, nie trzymając się żadnych ram (wytycznych danego środowiska). Bywa oczywiście również tak, że jakieś rozwiązanie się upowszechnia i formy, które były absolutnym *novum*, nagle zaczynają być powielane, a ich strategia twórcza przestaje być nowa i zaskakująca. W myśli starożytnej sztuki mamy do czynienia z rozmaicie rozumianymi zjawiskami hybrydyczności. Twórcy najbardziej koncentrowali się na hybrydzie w sensie biologicznym, ale nie było im obce myślenie o dziele sztuki jako hybrydzie, o czym świadczyć może *Poetyka* Arystotelesa.

W kulturze hybrydycznej, w której rozmaite dyskursy przenikają się i mieszają, hybrydy istnieją na styku, są nieustannie na pograniczu, „na granicy Łotmanowskiej semiosfery przekraczają kolejne dyskursy. Bywają spektakularne, stają się widowiskami, co dotyczy choćby poezji konkretnej (tej pochodzącej z brytyjskiej *concrete poetry*), czasem prowadzą grę z odbiorcą niezwykle skromnym bytem ograniczającym się do jednej litery bądź jednego słowa umieszczonego na stronie. Bywają również książką, którą odbiorca może spotkać w niecodziennych okolicznościach, publikacją wydaną w wielu egzemplarzach, a nawet obiektem muzealnym”[4].

Bycie hybrydą współcześnie to nieustanne bycie pomiędzy, wskazywanie na swoją substancjalność. Co więcej, hybryda nie wyzbywa się swojej tożsa-

---

[3] Arystoteles, *Fizyka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 2, przeł. K. Leśniak, Warszawa 2003, s. 60; idem, *O rodzeniu się zwierząt*, przeł. P. Siwek, Warszawa 1979, s. 181; idem, *Zagadnienia przyrodnicze*, przeł. L. Regner, Warszawa 1980, s. 62.

[4] I. Chawrliska, op. cit., s. 40; zob. B. Żyłko, *Uwagi o Łotmanowskiej koncepcji kultury*, „Przegląd Humanistyczny” 1998, nr 4, s. 15.

mości hybrydycznej – nawet w dobie estetyki transmedialnej. Z pewnością hybrydyczność uległa przemianom wraz z rewolucją cyfrową, której efektem w sztuce są wielomedialne twory artystyczne. Ale hybrydy nieustannie pozostają w sferze „pomiędzy", akcentując jednocześnie swój status ontologiczny[5]. Hybryda nie proponuje stałości i niezmienności, wręcz przeciwnie – oferuje pewność zmian, co nie daje poczucia bezpieczeństwa[6].

Samo pojęcie hybrydy w sensie potocznym kojarzy się z brakiem spójności i stabilności ontologicznej. Podobnie w wypowiedziach na ich temat, hybrydy nie gwarantują stałości w dyskursie humanistycznym, przeciwnie – są przyczyną nieustannych zmian i ciągłego naruszania granic tego dyskursu. Próba ustalenia, czy hybryda ma jakąś tożsamość, wyprzedza niejako wniosek, że nie może mieć tożsamości, skoro jest hybrydą – bytem niejednorodnym o niejasnym rodowodzie. Paradoksalnie jednak wprowadzenie kategorii hybrydyczności gwarantuje tożsamość dziełom z pogranicza, mimo że wymykają się one utartym wzorcom[7].

Hybrydyczność i hybrydowe prawne formy administracji publicznej

Tak rozumianą hybrydyczność należy odnieść w stosunku do prawnych form działania administracji publicznej. Hybrydowe formy działania, z których korzysta administracja publiczna, z pozoru tworzą całość, jednak z bliższej perspektywy jesteśmy w stanie oddzielić cechy należące do prawa prywatnego i prawa publicznego.

W tym momencie nasuwa się pytanie: co to znaczy oddzielenie prawa cywilnego od prawa administracyjnego? Czy granica między tymi gałęziami prawa nie zatarła się na tyle, że jest to aktualnie w ogóle możliwe?

„Odróżnianie prawa publicznego od prywatnego, a także przypisywania całemu prawu waloru *publiczne*, nie jest sprawą poznania, lecz sprawą aprobaty uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej"[8]. Przyczynia się to w konsekwencji do tego, że granice między prawem publicznym i prawem prywatnym nie mogą być wytyczone wyraźną linią demarkacyjną. Coraz trudniej zakwalifikować jednoznacznie normy do prawa publicznego czy prawa prywatnego, ponieważ unormowania

---

[5] E. Rewers, *Post-polis. Wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Kraków 2005, s. 168. Krystyna Wilkoszewska również poświęciła tekst na analizę kwestii pozostawania „pomiędzy" w kulturze współczesnej: *Prefiksy w roli wyznaczników współczesności*, [w:] A. Gwóźdź, S. Krzemień-Ojak (red.), *Intermedialność w kulturze końca XX wieku*, Białystok 1998.

[6] E. Szczęsna, *Teoria hybrydyczna*, „Teoria – Literatura – Kultura" 2004, nr 2(9), s. 9.

[7] I. Chawrliska, op. cit., s. 47.

[8] J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 132.

prawa publicznego, jak i prawa prywatnego wkraczają w przestrzeń życia publicznego i prywatnego[9].

Autorka niniejszego artykułu w pełni zgadza się ze stanowiskiem Piotra Steca[10], który w sposób bardzo wyraźny nie tylko zauważa, ale także opisuje problem przenikania prawa prywatnego w prawo publiczne i na odwrót. Według niego cywilistyka powoli traci na swoim znaczeniu, dlatego że bardzo widoczne jest nasilenie metod regulacji stosunków społecznych o charakterze administracyjnoprawnym w prawie cywilnym. Obecnie ustawodawca coraz częściej kwestie, które niegdyś należały do regulacji administracyjnego prawa gospodarczego, reguluje razem z przepisami prawa prywatnego albo bezpośrednio zamieszcza je w Kodeksie cywilnym. To, co autorka artykułu zauważyła już kilka lat temu i opisała we wcześniejszych publikacjach poświęconym wzajemnemu oddziaływaniu prawa prywatnego i prawa publicznego, potwierdza się w ostatniej pracy P. Steca. Autor, który jest cywilistą, dostrzega, że ustawodawca w sposób nieprzemyślany i w dużej mierze przypadków *ad hoc* tworzy regulacje, które w późniejszej analizie ukazują prywatyzację zadań publicznych czy też „wypaczoną" cywilistykę[11]. Często wiąże się to z regulacją umowy cywilnoprawnej z nakładkami w prawie publicznym, co w konsekwencji przyczynia się do ograniczenia zasady swobody umów, autonomii woli czy też systemowej nierówności uczestników obrotu[12].

Korzystanie zatem z instytucji prawa cywilnego w praktyce działania administracji publicznej, w szczególności w ramach realizacji zadań publicznych, widoczne jest od dawna, choć natężenie tego zjawiska wzrasta wraz z upływem czasu. Wynika to z wielu przyczyn, także z samej postawy ustawodawcy wobec regulacji sposobów form dla administracji publicznej. Jak zauważał już w latach 70. Jan Jeżewski, jedną z tych przyczyn należy upatrywać w samej pozycji i roli administracji jako „zmiennej historycznie, pojmowanej podmiotowo i przedmiotowo, uwikłanej w rozliczne determinacje polityczne i ustrojowe, ekonomiczne i społeczne, a także ocenianej wedle różnych, bo zmiennych historycznie, ale też kulturowo, systemów wartości"[13]. Zdaniem Zofii Duniewskiej należy odnieść się także w tym aspekcie do systemu wartości, który to nabiera ostatnio wyjątkowej wagi i zasłużenie staje się przedmiotem wielu pogłębionych wywodów i refleksji[14].

---

[9] Ibidem.

[10] P. Stec, *Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?*, [w:] R. Szczepaniak (red.), *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, Warszawa 2022.

[11] Ibidem, s. 108.

[12] Szerzej na ten temat: P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 190–196.

[13] J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauk prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 7.

[14] Idem, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 360; Z. Duniewska, *Z refleksji na temat wyodrębnienia prawa*

Warto podkreślić, że prawo administracyjne, w ścisłym znaczeniu tego słowa, jest systemem przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa[15]. „Każde prawo, niezależnie od dziedziny, do jakiej zostało zaszeregowane, jest ustanowione po to, aby wywoływać skutki, żeby oddziaływać na życie społeczne i gospodarcze, na jego poszczególne odcinki i kombinacje"[16]. Oczywiście nie można mówić o zmianie celów działania samej administracji publicznej, która na pierwszym miejscu stawia zaspakajanie potrzeb społeczeństwa i dbanie o bezpieczeństwo obywateli przez sterowanie procesami społecznymi[17], ale o zmianie tradycyjnie rozumianej władczej sferze działania administracji publicznej. Idąc za poglądem Mariusza Krawczyka, należy stwierdzić, że władcza forma działania administracji publicznej podlega ciągłym przeobrażeniom, gdzie nakazy i zakazy, adresowane do podmiotów administrowanych pod postacią aktów indywidualnych, ustępują miejsca innym narzędziom działania. Chodzi przede wszystkim o zwiększającą się rolę i obszar regulacji aktów kształtujących i ustalających oraz o akty, które wymagają współdziałania zainteresowanych adresatów[18].

Współczesne prawne formy działania administracji w Polsce podlegają procesowi ciągłej ewolucji. Pojawiają się również nowe instrumenty prawne, które nie mieszczą się w ukształtowanej w nauce prawa administracyjnego siatce pojęciowej[19]. Taki przykład stanowią hybrydowe prawne formy działania[20], które należy określić jako formy niewładcze o złożonym charakterze prawnym ze względu na posiadanie publiczno-prawnych i prywatno-prawnych cech. Administracja publiczna ulega ciągłemu procesowi rozwoju, stąd też potrzebne jej są nowe prawne formy działania[21], odpowiadające jej aktualnym potrzebom. Jednakże należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o sztuczne tworzenie nowych instrumentów prawnych, ale o uporządkowanie dotychczasowych

---

administracyjnego i związków prawa z prawem cywilnym, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego*, seria: e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 115, Wrocław 2018, s. 136 i nast.

[15] A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. 1, Warszawa 1880, s. 19.

[16] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 47.

[17] Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 102.

[18] M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 283.

[19] B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 471.

[20] Do których można zaliczyć: ugodę administracyjną, umowę administracyjną czy kontrakt socjalny.

[21] Zob. P. Bieś-Srokosz, *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 307–316.

i dostosowanie ich do zmieniającej się administracji publicznej oraz jej coraz szerszej współpracy z podmiotami niepublicznymi[22].

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że zjawisko rozprzestrzeniania się w regulacjach funkcjonowania administracji publicznej instrumentów charakterystycznych dla prawa prywatnego wiąże się z: postępującą prywatyzacją wykonywania zadań publicznych, przyznaną osobowością podmiotom administracji publicznej, ze zmianą modelu administrowania w kierunku zajmowania przez administrację publiczną pozycji partnerskiej, a także z powierzaniem wykonywania zadań publicznych podmiotom prywatnym[23], które posiadają większe i bardziej elastyczne możliwości ich realizacji[24].

Odwołując się do działań administracji w obecnej rzeczywistości, aktualnie należy mówić również o publicyzacji prawa prywatnego i ekspansji prawa publicznego wobec prawa prywatnego[25]. Mimo że administracja działa w sferze *imperium*, korzystając z władztwa publicznego, to działa również w sferze *dominium*. W tej drugiej sferze administracja publiczna występuje jako równoprawny uczestnik obrotu cywilnoprawnego. Po pierwsze, oznacza to, że niektóre podmioty administracji publicznej, np. samorząd terytorialny, Skarb Państwa oraz agencje państwowe, zostały wyposażone w osobowość prawną; po drugie, prowadzi to do przyznania im określonego majątku, zdolności do czynności prawnych oraz nabywania praw i zaciągania zobowiązań w ramach swoich działań. W konsekwencji możemy stwierdzić, że administracja publiczna w obrocie cywilnoprawnym korzysta z tych samych prawnych form działania co inne podmioty prawa cywilnego.

Prawo administracyjne pozostaje prawem publicznym, mimo tego że coraz częściej i coraz chętniej sięga po cywilistyczne formy działania. Nawet jeśli mamy do czynienia z hybrydowymi prawnymi formami, to i tak będzie ta władczość – która jest związana z prawem publicznym – występować, a czasami nawet dominować. Podobnie uważa Jan Zimmermann, według którego zjawisko korzystania z form prawa prywatnego „nie może oznaczać przecho-

[22] B. Dolnicki, R. Cybulska, op. cit., s. 472.

[23] P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 2, s. 56–57.

[24] D.R. Kijowski, *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), op. cit., s. 197.

[25] A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 304; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 25; A. Błaś, *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 148; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy: studium administrcyjnoprawne,* Katowice 2000, s. 32; J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2020, nr 3, s. 24–37; J. Helios, *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2013, nr 92(3502), s. 11–36; A. Żurawik, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 5, s. 32–41.

dzenia na cywilistyczny sposób myślenia i na stosowanie form właściwych prawu cywilnemu, gdyż cały czas pozostaje ono prawem publicznym"[26].

Hybrydowość, zdaniem autorki niniejszego artykułu, jest zjawiskiem, które rozrasta się i jest widoczne w każdej gałęzi prawa. Jako przedstawicielowi doktryny prawa administracyjnego, autorce łatwiej zauważyć występowanie hybrydowości w obowiązujących regulacjach prawa administracyjnego. Jednak ekspansja hybrydowości czy też wzajemnego oddziaływania różnych gałęzi prawa zauważono ostatnio także w prawie karnym. Dostrzeżono administratywizację prawa karnego[27] poprzez zastosowanie postępowania administracyjnego i kar administracyjnych oraz zastąpienia niezawisłego sądu organem administracji publicznej[28]. Można zatem uznać pewnego rodzaju publicyzację rzeczywistości społecznej[29].

Przykładów na występowanie hybrydowych prawnych form działania jest wiele. Niemniej jednak w tym artykule nie chodzi o ich konkretną analizę, a raczej (nawet przede wszystkim) o rozważania na temat hybrydyczności (hybrydowości) i wzajemnego oddziaływania innych gałęzi na siebie (gdzie jedno z nim jest prawo administracyjne). Choć ta koncepcja przyświeca niniejszemu artykułowi, warto jednak wspomnieć o bardzo charakterystycznych formach prawa administracyjnego, które należy określić jako hybrydowe. Mowa tu o umowie administracyjnej, ugodzie administracyjnej czy kontrakcie socjalnym[30]. Te formy, jako że są uznawane za dwustronne i niewładcze, pozwalają na pewnego rodzaju uelastycznienie i optymalizację działań podejmowanych przez administrację publiczną. Takie kontraktowe podejście sprzyja osiąganiu efektywności przez różne podmioty/organy administracji publicznej. Przyjmując założenie, że władztwo administracji publicznej nie jest gwarancją sku-

---

[26] J. Zimmermann, *Jakość prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 815.

[27] M. Bogusz, W. Zalewski (red.), *„Administratywizacja" prawa karnego czy „kryminalizacja" prawa administracyjnego?*, Gdańsk 2021.

[28] R. Szczepaniak, *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, Poznań 2020.

[29] Należy zgodzić się tym aspekcie z P. Stecem. Zob. P. Stec, op. cit., s. 107.

[30] Szerzej: P. Bieś-Srokosz, P. Niemczuk, *Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2021, nr 2; D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 297; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 268; P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2018, nr 6; J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 419–432; E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 157 i nast.

teczności realizacji zadań publicznych ani też argumentem, jakim może ona motywować obywateli do określonych zachowań, należy uznać, że posługiwanie się niewładczymi formami nie prowadzi w konsekwencji do utraty kompetencji władczych przez administrację[31]. Władczość administracyjna, która jest charakterystyczną i również immanentną cechą prawa administracyjnego, nie zanika w wyżej wymienionych formach. Ona nadal występuje w bardziej albo mniej widoczny sposób. Czasami, jak to jest w przypadku ugody administracyjnej, ustawodawca kamufluje władczość administracyjną, tworząc pozory stworzenia formy o bardzo zbliżonych cechach do umowy cywilnoprawnej. Prawodawca w tych sytuacjach bardzo często swoje działania prawotwórcze uzasadnia tym, że ma on na celu odformalizowanie administracji publicznej i zapewnienie szybszej oraz bardziej elastycznej formy realizacji zadań czy też przeprowadzania procedury administracyjnej. Jednak wydaje się, że jest to nieosiągalne – przynajmniej w takim kształcie, w jaki wyraża ustawodawca. Hybrydowa forma, która jest uregulowana i funkcjonuje w prawie administracyjnym, choć z pozoru będąc formą dwustronną, niewładczą o cechach prawa prywatnego, będzie w sobie zawierać władczość administracyjną. Zatem w tych formach będzie występować zawsze, dlatego że władza to państwo, a państwo to administracja publiczna, która wykonuje zadania publiczne w imieniu państwa.

Jakie zatem można przypisać charakterystyczne cechy prawa publicznego czy prawa cywilnego w przypadku hybrydowej prawnej formy? Odwołując się do katalogu charakterystycznych cech prawa publicznego, należy wspomnieć przede wszystkim o władczości, która zawsze występuje w stosunkach z drugą stroną, nawet jeśli z pozoru ona nie występuje, dodatkowo działanie na podstawie i w granicach prawa, bez możliwości negocjacji warunków realizacji danej formy prawnej z drugą stroną. Natomiast jeśli chodzi o typowe cechy prawa cywilnego występujące w hybrydowych prawnych formach, to należy wskazać konsensualność, dwustronność działania, dzięki czemu jest możliwe wypracowanie stanowiska przez dwie strony. Mowa tutaj przede wszystkim o dwóch zasadach: autonomii stron oraz swobodzie umów. I choć te cechy występują w hybrydowych formach, to nie są one, niestety, pozbawione ograniczeń.

Wnioski

Hybrydowe prawne formy działania to swoistego rodzaju grupa prawnych form, która odróżnia się od pozostałych tym, że posiadają zróżnicowane cechy charakterystyczne zarówno dla prawa publicznego, jak i prawa prywatnego.

[31] K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 29.

Mieszany charakter prawny w odniesieniu do prawnych form o charakterze publicznym przyczynia się do sporu w doktrynie prawa administracyjnego co do właściwej klasyfikacji konkretnej już formy prawnej. Choć wiadomo, że działanie administracji publicznej opiera się na kształtowaniu stosunków (zależności) na podstawie aktów prawnych, to coraz częściej prawo to dopuszcza do uzupełniania regulacji prawnych, wykorzystując inne formy prawne[32]. Ich wielość i różnorodność w administracji publicznej przyczynia się do tego, że nigdy nie będziemy mieć pewności na „pierwszy rzut oka", z jakim rodzajem formy mamy do czynienia. Dlatego ważne jest przeanalizowanie tej formy pod względem przynależności stron do struktur administracji publicznej oraz charakteru prawnego przedmiotu formy.

Dbanie o korzyści i działanie w taki sposób, aby je osiągnąć i pomnażać – to podstawowe zadanie administracji publicznej[33]. Aby wykonać swój podstawowy cel, administracja publiczna została wyposażona normatywnie w zasób środków administracyjnych, które wyznaczają treść władztwa administracyjnego[34]. Dlatego w swoich działaniach korzysta z dostępnych prawnych from działania, obecnie w szczególności z tych, które mają hybrydowy charakter.

Wykaz literatury

Arystoteles, *Fizyka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 2, przeł. K. Leśniak, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2003.

Arystoteles, *O rodzeniu się zwierząt*, przeł. P. Siwek, PWN, Warszawa 1979.

Arystoteles, *Zagadnienia przyrodnicze*, przeł. L. Regner, PWN, Warszawa 1980.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1994.

Bieś-Srokosz P., *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Bieś-Srokosz P., Błasiak P., *Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2018, nr 6.

Bieś-Srokosz P., Niemczuk P., *Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2021, nr 2.

Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Wyd. UMCS, Lublin 2002.

[32] Zob. P. Lisowski, *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji-wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), op. cit., s. 89.

[33] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*..., s. 30.

[34] M. Krawczyk, op. cit., s. 108.

Błaś A., *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

Bogusz M., Zalewski W. (red.), *„Administratywizacja" prawa karnego czy „kryminalizacja" prawa administracyjnego?*, Wyd. UG, Gdańsk 2021.

Chawrliska I,, *Hybrydy i hybrydyczności z pogranicza literatury i sztuk wizualnych*, Bernardinum, Pelplin 2020.

Cwalińska J.M., *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2020, nr 3.

Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Duniewska Z., *Z refleksji na temat wyodrębnienia prawa administracyjnego i związków prawa z prawem cywilnym*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego*, seria: e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 115, Wyd. UWr, Wrocław 2018.

Helios J., *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2013, nr 92(3502).

Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauk prawa administracyjnego*, Zakład Narodowych im. Ossolińskich, Wrocław 1974.

Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 2005.

Kijowski D.R., *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego, Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego*, seria: e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 115, Wyd. UWr, Wrocław 2018.

Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wyd. UJ, Kraków 2001.

Lisowski P., *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji-wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.

Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Wyd. UŚ, Katowice 1992.

Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. 1, staraniem i nakładem Redakcyi Biblioteki Umiejętności Prawnych, Warszawa 1880.

Rewers E., *Post-polis. Wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Universitas, Kraków 2005.

Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Wyd. UŚ, Katowice 1976.

Stec P., *Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?*, [w:] R Szczepaniak (red.), *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Stefańska E., *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.

Szczepaniak R., *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, Wyd. UAM, Poznań 2020.

Szczęsna E., *Teoria hybrydyczna*, „Teoria – Literatura – Kultura" 2004, nr 2(9).

Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 2.

Wilkoszewska K., *Prefiksy w roli wyznaczników współczesności*, [w:] A. Gwóźdź, S. Krzemień-Ojak (red.), *Intermedialność w kulturze końca XX wieku*, Trans Humana, Białystok 1998.

Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy: studium administrcyjnoprawne,* Wyd. UŚ, Katowice 2000.

Zimmermann J., *Jakość prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Żurawik A,, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 5.

Żyłko B., *Uwagi o Łotmanowskiej koncepcji kultury*, „Przegląd Humanistyczny" 1998, nr 4.

Summary

Legal forms of performing public tasks in modern administration. A few remarks on hybrid forms of activity in public administration

Keywords: administrative law, public administration, public tasks, Hybrid, hybrid legal forms of operation.

In broadly understood culture, a hybrid may be associated with something heterogeneous, deviating from the usual standards, which may cause anxiety and constitute an example of an anomaly. In ancient times, hybrids were defined as creatures consisting of at least two different elements, e.g. an ox with a human head. Hybridity, despite the passage of so many years, has not changed. Of course, we refer to it in other aspects than only to living creatures, such as art, movies, and cars, but also to legal instruments functioning in the current legal state In this article, the author's main goal was to present hybrid legal forms used by public administration. Nevertheless, the Author's approach to this subject was more theoretical than dogmatic, hence the considerations focused on the creation or purposefulness of these forms in administrative law. As a result of the conducted research, one may be tempted to conclude that hybridism is increasingly used by the legislator regarding the legal forms of public administration. The reasons for establishing them are related not only to new public tasks and the needs of society but also to the speed and greater effectiveness of the implementation of public administration tasks.

DOI: 10.31648/sp.8184

Jan Chmielewski
Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0001-5818-7339
jchmielewski@alk.edu.pl

Zarządzenie zastępcze wojewody a postępowanie wyjaśniające i dowodowe. Analiza krytyczna na tle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wstęp

Samorząd terytorialny, będący podstawową formą decentralizacji władzy, funkcjonuje jednocześnie w ramach państwa unitarnego. Powoduje to konieczność poddania administracji samorządowej nadzorowi tego państwa, a także precyzyjnego określenia kryteriów nadzoru, jego zakresu i środków nadzoru[1].

„Środki nadzoru" to pojęcie doktrynalne[2], które bywa definiowane w różny sposób i – w zależności od zastosowanego kryterium – dzieli się na zróżnicowane kategorie[3]. Niezależnie od trudności związanych z typologią środków

[1] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 289.

[2] W odróżnieniu od „aktów nadzoru", które to pojęcie funkcjonuje w języku prawnym, np. w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 1457). Należy zauważyć, że akty nadzoru jako kategoria normatywna mogą być rozumiane szeroko i wąsko. W pierwszym z wymienionych przypadków są to rozstrzygnięcia nadzorcze, inne akty i czynności organów nadzoru mające charakter szczególnych aktów lub czynności administracyjnych, jednostkowych, konkretnych i jednostronnych, ingerujących w działalność nadzorowanych organów jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei akty nadzoru w ujęciu wąskim, dominującym w judykaturze sądów administracyjnych, to wyłącznie takie wypowiedzi organów nadzoru, która mają charakter władczy i kreują określoną sytuację prawną lub też zawierają autorytatywną ocenę danego stanu rzeczy. Tak: Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2, s. 97.

[3] Przykładowo, środki nadzoru mogą obejmować środki prewencyjne i weryfikacyjne, skierowane na działanie organu nadzorowanego (*ad meritum*) oraz skierowane na organ nadzorowany (*ad personam*). Tak: J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012, s. 247. Wedle innej koncepcji ogół środków nadzoru można podzielić na środki informacyjne, ostrzegawcze, represyjne

nadzoru, nie budzi wątpliwości, że spośród całego zestawu aktów korygujących w sposób władczy niezgodne z prawem działania organów samorządowych pierwszoplanowe znaczenie nadaje się rozstrzygnięciu nadzorczemu[4].

Jakkolwiek rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi podstawowy instrument nadzoru nad administracją zdecentralizowaną[5], to ustawodawca coraz częściej sięga po środek w postaci zarządzenia zastępczego. Możliwość jego wydania stanowi wyłączną i odrębną kompetencję wojewody realizowaną w ramach powierzonej mu funkcji nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego[6].

W opracowaniu podjęto próbę rozstrzygnięcia wyizolowanego problemu jurydycznego, który pojawia się w związku ze stosowaniem instytucji zarządzenia zastępczego. Analiza nie zmierza do kompleksowego ujęcia badanego środka nadzoru, gdyż został on już dość dobrze opisany w nauce prawa administracyjnego, gdzie doczekał się nawet osobnej monografii[7]. Zamiast tego koncentruje się na wycinku postępowania w sprawie wydania zarządzenia zastępczego, jakim jest kwestia postępowania dowodowego. Kluczowy problem badawczy sprowadza się bowiem do następującego pytania: czy organ nadzoru, wydając zarządzenie zastępcze, jest obowiązany zmierzać do ustalenia prawdy materialnej na podstawie zasad postępowania dowodowego wynikających z regulacji ogólnego postępowania administracyjnego? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie stanowi nadrzędny cel opracowania. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że mimo doniosłości tego zagadnienia dla praktyki stosowania prawa, jest ono pomijane w analizach dotyczących omawianego środka nadzoru. Tymczasem dochowanie wymogów proceduralnych wydania zarządzenia zastępczego przesądza o legalności, a więc także o jego bycie w obrocie prawnym.

W konsekwencji poczynionych założeń badawczych autor niniejszego artykułu zarządzenie zastępcze traktuje jako pojęcie-przedmiot, którego fragment – poprzez wykładnię tekstów ustawowych – wymaga konceptualizacji, uporządkowania[8], a to z kolei domaga się, aby punktem wyjścia prezentowanej analizy była próba uchwycenia zarówno istoty, jak i cech konstytutywnych tego przedmiotu. Zatem udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie badawcze należy rozpocząć od nakreślenia instytucji zarządzenia zastępczego, za-

---

i z zakresu jurysdykcji administracyjnej. Tak: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 145.

[4] Zob. postanowienie NSA z 22 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 839/08, CBOSA.

[5] Zdaniem J. Zimmermanna „ustanawiając nadzór, ustawodawca buduje tym sposobem relacje nadrzędności i podległości. Na tym zasadza się z jednej strony szczeblowość aparatu administracyjnego, a z drugiej strony na tym polega klucz do zrozumienia takich zasad, jak wszelkie zasady organizacyjne, zwłaszcza zasady centralizacji i decentralizacji" – J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 72.

[6] Wyrok NSA z 7 września 2021 r., sygn. akt III OSK 2260/21, CBOSA.

[7] K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018.

[8] F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, [w:] idem, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmieciak, Warszawa 2019, s. 356

strzegając jednocześnie, że osiągnięcie zakładanych celów jest możliwe jedynie dzięki doborowi adekwatnych metod badawczych, w tym konkretnym przypadku – metody formalno-dogmatycznej.

Zarządzenie zastępcze – istota oraz podstawy normatywne

Zarządzenie zastępcze przejawia cechy korygującego oraz represyjnego środka nadzoru, ale stanowi przy tym środek szczególny[9] – instytucję, która w wachlarzu środków nadzorczych w administracji zdecentralizowanej posiada wyjątkowy charakter[10] i jest zarazem postrzegana jako budząca liczne kontrowersje[11].

W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że czynności nadzorcze przyjmujące postać zarządzeń zastępczych „dopuszczalne są (...) relatywnie rzadko i każdorazowo muszą się odwoływać do szczegółowej, enumeratywnej podstawy prawnej (...)"[12]. Jest to podyktowane tym, że – w ślad za ich nazwą – zastępują one czynność lub akt właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego (zazwyczaj w przypadku jego bezczynności)[13], który w założeniu ma przecież samodzielnie realizować powierzone mu zadania; zarządzenie zastępcze jest zatem swoistym surogatem działania właściwego organu, ale przy tym środkiem nadzoru głęboko ingerującym w konstytucyjnie chronioną samodzielność samorządu terytorialnego[14].

---

[9] M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 464. M. Miemiec w odniesieniu do przepisów wprowadzających zarządzenie zastępcze do samorządowych ustaw ustrojowych na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984) wskazał, że zawierały one „szczególną regulację nadzorczą" w postaci zarządzenia zastępczego – M. Miemiec, *Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 250.

[10] Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 223.

[11] J. Ronowicz, *Zarządzenie zastępcze wojewody w polskim ustawodawstwie*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie" 2010, t. VI, s. 209.

[12] P. Chmielenicki, W. Kisiel, *Rozstrzygnięcie nadzorcze czy zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne" 2005, nr 7–8, s. 5.

[13] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 65/18, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 543/18, CBOSA; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 517/18, CBOSA; postanowienie WSA w Warszawie z 11 września 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1286/19, CBOSA.

[14] Ten problem dostrzega judykatura, która podkreśla, że zarządzenie zastępcze jest środkiem ostatecznym i powinno być stosowane przy poszanowaniu standardów samorządnego

Zarządzenie zastępcze gwarantuje osiągnięcie skutku wymaganego przez prawo w sytuacji, gdy właściwy organ samorządowy, nie wykonując swoich kompetencji, skutek ten udaremnia[15]. W rezultacie zarządzenie zastępcze stanowi wyłom w zasadzie nieprzenoszenia kompetencji. Właściwy organ, który nie wykonał swojej kompetencji, traci ją przejściowo (chwilowo) na rzecz organu nadzoru. Tutaj ujawnia się dodatkowy problem, gdyż nadużywanie tego środka nadzorczego przez ustawodawcę może skutkować postawą wyuczonej bierności organu nadzorowanego[16].

Kompetencje organów nadzoru nie mogą być ustalane w drodze daleko idącej wykładni, zwłaszcza rozszerzającej, ale muszą wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa[17]. Dlatego też przepisy o charakterze ogólnym (np. normy określające zadania lub zakres działania organów) nie mogą stanowić samodzielnych i wystarczających podstaw upoważniających wojewodę do podejmowania działań nadzorczych, gdyż każdorazowo zarówno środek, jak i przedmiot nadzoru jest precyzowany w szczególnych normach kompetencyjnych.

Ogół zarządzeń zastępczych unormowanych w przepisach ustrojowego oraz materialnego prawa administracyjnego można zgrupować w cztery odrębne kategorie; sedno dystynkcji stanowi tutaj przedmiot sprawy, w której mogą zostać podjęte analizowane środki nadzoru. Są to zarządzenia zastępcze wojewody wydawane w sprawach:

1) z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego,
2) personalnych z zakresu samorządowych ustaw ustrojowych,
3) organizowania zgromadzeń cyklicznych,
4) dotyczących zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki.

W każdej z wyodrębnionych rodzajowo (przedmiotowo) kategorii spraw ustawodawca uregulował normy upoważniające wojewodów do wydawania konkretnych zarządzeń zastępczych. Przepisy te zawierają nie tylko podstawy normatywne typizujące sytuacje uzasadniające zastosowanie omawianego środka nadzoru, ale również regulacje – mniej lub bardziej szczegółowe – procedury ich wydawania. To właśnie na gruncie tych spraw ujawniły się prak-

---

i samodzielnego administrowania w jednostkach samorządowych. Organ nadzoru może wydawać zarządzenia zastępcze tylko w sprawach o szczególnym znaczeniu. Należy bowiem pamiętać, że zarządzenie zastępcze jest ingerencją w kompetencje jednostki samorządu terytorialnego, którego samodzielność chroni art. 16 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Tak: wyrok WSA w Łodzi z 24 września 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 505/19, CBOSA; postanowienie WSA w Warszawie z 11 września 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1286/19, CBOSA.

[15] Wyrok WSA w Krakowie z 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 402/13, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 30 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 344/14, CBOSA.

[16] W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019, s. 250.

[17] Wyrok WSA w Warszawie z 19 lipca 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 1077/17, CBOSA.

tyczne problemy związane z koniecznością (lub jej brakiem) prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ nadzoru wydającego zarządzenie zastępcze, co dotyczy zwłaszcza spraw personalnych z zakresu samorządowych ustaw ustrojowych oraz – w największym stopniu – zmian nazw budowli, obiektów, urządzeń użyteczności publicznej i pomników, podyktowanych wymogami wynikającymi z ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki[18].

Zarządzenie zastępcze w sprawach personalnych z zakresu samorządowych ustaw ustrojowych

W judykaturze sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym zarządzenie zastępcze w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego nie musi być poprzedzone prowadzeniem postępowania dowodowego przez wojewodę.

Kompetencja organu nadzoru w omawianym przypadku aktualizuje się, najogólniej mówiąc, gdy wystąpią zdarzenia, z którymi ustawa wiąże utratę mandatu uzyskanego w wyborach powszechnych[19], natomiast rada gminy zaniecha czynności zmierzających do wygaszenia tego mandatu. Istotne jest przy tym, że instytucja wygaśnięcia mandatu stanowi dotkliwą sankcję oddziałującą na sferę wykonywania biernego prawa wyborczego; stąd też przyczyny skutkujące wygaśnięciem mandatu muszą być precyzyjnie określone w ustawie. Generalnie są to zdarzenia (okoliczności), które następują po wyborach, a więc już po objęciu mandatu. W demokratycznym państwie prawnym wkroczenie w materię konstytucyjnie chronionych praw wyborczych, odbywa się na podstawie stosownych ustawowych regulacji proceduralnych oraz kompetencyjnych. Innymi słowy, w procesie wygaszania mandatu pochodzącego z wyborów powszechnych należy w pełni przestrzegać norm materialnych (przesłanek wygaśnięcia), jak również formalnych i kompetencyjnych traktujących o właściwości organów[20]. Jest to istotna dyrektywa interpretacyjna, która nie pozostaje bez wpływu na wykładnię omawianych regulacji.

Zgodnie z art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[21] jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r.

---

[18] Dz.U. z 2018 r., poz. 1103.

[19] Zob. np.: wyrok NSA z 17 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1501/12, CBOSA; wyrok NSA z 1 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2461/14, CBOSA.

[20] Wyrok NSA z 7 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 2726/16, CBOSA.

[21] Dz.U. z 2022 r., poz. 1561, dalej jako u.s.g.

Kodeks wyborczy oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. W świetle art. 98a ust. 2 u.s.g., w razie bezskutecznego upływu terminu określonego w art. 98 ust. 1 u.s.g., wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze. Mocą art. 98a ust. 3 u.s.g. przesądzono, że do omawianego w tym miejscu środka nadzorczego stosuje się odpowiednio przepis art. 98 u.s.g. określający legitymację skargową, przysługującą na rozstrzygnięcie wojewody z tym zastrzeżeniem, że uprawniona do złożenia skargi jest również osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze (art. 98 ust. 3 u.s.g. *in fine*).

Innych regulacji, również przepisów procesowych dotyczących procedury wydawania zarządzenia zastępczego opisanego w dyspozycji art. 98a ust. 2 u.s.g., ustawodawca po prostu nie zawarł. Oznacza to, że w bloku przepisów regulujących wydawanie zarządzenia zastępczego w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, nie ma odesłań do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.) na podobieństwo regulacji obejmujących postępowanie w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego[22]. Można zatem przyjąć, że postępowanie w sprawie zarządzenia zastępczego zostało kompleksowo uregulowane w art. 98a u.s.g., a ustawodawca nie pozostawił „wolnej przestrzeni" w zakresie zasad i trybu postępowania w sprawie wydania zarządzenia zastępczego, w której mogłyby znaleźć zastosowanie przepisy k.p.a.[23] Skoro więc zarówno przepisy Kodeksu wyborczego, jak i przepis art. 98a u.s.g. nie odsyłają do przepisów ogólnego postępowania administracyjnego, podjęcie uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu oraz wydanie zarządzenia zastępczego nie jest poprzedzone jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. W tych sprawach nie dochodzi do załatwienia sprawy administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego (nawet w szerokim znaczeniu tego pojęcia) w rozumieniu przepisów k.p.a. Postępowanie w przedmiocie wygaśnięcia mandatu jest bowiem odrębnym, szczególnym postępowaniem[24].

---

[22] Stosownie do art. 91 ust. 5 u.s.g. przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. Rzeczona norma wieńczy blok przepisów poświęconych m. in. właśnie rozstrzygnięciu nadzorczemu.

[23] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Go 162/10, CBOSA.

[24] Wyrok NSA z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4445/21, CBOSA.

W konsekwencji nie ulega wątpliwości, że w obliczu braku stosownych odesłań organ nadzoru, wydając zarządzenie zastępcze, nie prowadzi postępowania dowodowego. W szczególności wojewoda nie został upoważniony do podejmowania z urzędu lub na wniosek stron wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a. *in medio*). Organ nadzoru nie jest ponadto obowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.) i nie przysługuje mu swobodna ocena dowodów, a więc ocena na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.)[25]. Poza brakiem klauzuli odsyłającej o niemożności stosowania wymienionych przepisów k.p.a. w postępowaniach zmierzających do wydania zarządzenia zastępczego przesądza fakt, że ich aplikacja jest limitowana do rozpoznawania i rozstrzygania spraw indywidualnych w formie decyzji administracyjnych[26]. W powiązaniu z koniecznością ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych (zakaz dokonywania ich wykładni rozszerzającej) oraz – co do zasady – zakazem analogii w prawie administracyjnym uniemożliwia to stosowanie tych przepisów procedury administracyjnej przez wojewodów przy wydawaniu zarządzeń zastępczych w sprawie wygaszenia mandatu prowadzonych na podstawie przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, jak również traktowanie ich w tej materii jako wzorców kontroli przez sądy administracyjne.

Zarządzenie zastępcze w sprawach z zakresu dekomunizacji

Charakterystyczne jest to, że inaczej kwestia postępowania wyjaśniającego kształtuje się na gruncie wydawania zarządzeń zastępczych w sprawach z zakresu dekomunizacji.

Podstawy normatywne tych środków nadzoru zostały uregulowane w ustawie z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki[27]. W celu uściślenia należy wskazać, że ustawodawca typizuje tutaj dwie różne sytuacje uzasadniające podjęcie zarządzeń zastępczych. Aktualizacja kompetencji wojewody do wydania omawianych środków nadzoru jest warunkowana momentem podjęcia uchwały nadającej nazwę budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej. W ślad za tym rozróżnieniem ustawa formułuje dwie grupy przepisów: pierwszy obejmuje art. 2 i 3 ustawy, które dotyczą uchwał organów samorządowych podejmowanych po dniu wej-

[25] Por. wyrok WSA w Poznaniu z 29 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Po 558/18, CBOSA.
[26] Wyrok NSA z 30 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1043/20, CBOSA.
[27] Dz.U. z 2018 r., poz. 1103, dalej jako ustawa dekomunizacyjna.

ścia w życie ustawy, tj. po 2 września 2016 r., natomiast drugą grupę stanowi zasadniczo art. 6 ustawy, który znajduje zastosowanie w odniesieniu do uchwał zapadłych przed tym terminem.

W bardziej szczegółowym ujęciu wygląda to tak, że wedle art. 2 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały nadającej nazwę jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadaje nazwę niezgodną z art. 1 ustawy, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, potwierdzającej tę niezgodność. Jak stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, nie zostanie nadana nowa nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 ustawy.

Z kolei w art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej przesądzono, że obowiązujące w dniu wejścia w życie tego aktu normatywnego nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo związku, o którym mowa w art. 4 ustawy, zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. W myśl art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 1, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 ustawy, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w ust. 1. Wydanie zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. Taki obowiązek statuuje art. 6 ust. 3 ustawy. Przy czym ustawodawca zastrzegł, że przepis art. 2 ust. 3 ustawy stosuje się odpowiednio, co oznacza, że opinia jest przedstawiana w terminie miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie 2 miesięcy, od dnia doręczenia żądania wojewody. Zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, podlega wykonaniu począwszy od dnia wejścia w życie (art. 6 ust. 5 ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego).

W orzecznictwie dotyczącym kwestii dekomunizacji zarysowało się stanowisko, zgodnie z którym wydanie zarządzenia zastępczego powinno być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym i nie może abstrahować od obowiązującej we wszelkich procedurach polskiego systemu prawa publicznego

zasady prawdy obiektywnej. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że zarządzenie zastępcze jest działaniem nadzorczym ograniczającym samodzielność gminy w wykonywaniu ustawowych zadań, co wymaga dochowania standardów rzetelności proceduralnej[28]. Z tych standardów wynika obowiązek wszechstronnego zbadania przez organ wydający zarządzenie zastępcze okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Organ nadzoru zobligowany jest do obiektywnej oceny zebranego materiału dowodowego, co w założeniu ma przeciwdziałać przekraczaniu granic dowolności. To organ powinien zebrać materiał dowodowy i dokonać ustaleń faktycznych niezbędnych do merytorycznego załatwienia sprawy, tak aby wydane zarządzenie zastępcze nie nosiło cech arbitralności[29].

Judykatura dostrzega i wyraźnie akcentuje fakt, że zarządzenie zastępcze nie zostało uregulowane w k.p.a., a odesłanie do regulacji ogólnego postępowania administracyjnego dotyczy rozstrzygnięć nadzorczych, których nie można przecież utożsamiać z zarządzeniami zastępczymi; art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej nie przewiduje w sprawach dotyczących wydania zarządzenia zastępczego stosowania k.p.a., nie odsyła także do art. 91 ust. 5 u.s.g.[30]

Z drugiej strony Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że nie można się zgodzić, iż wojewodzie wydającemu zarządzenie zastępcze nie przysługują żadne środki prawne ze względu na niemożność sięgnięcia po instrumenty procedury administracyjnej, szczególnie dotyczące ustalania stanu faktycznego. Zarządzenia zastępcze, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej, jak każdy środek nadzoru tego rodzaju, powinny czynić zadość normom gwarantującym rzetelne prowadzenie postępowania nadzorczego i rzeczywiście umożliwiającym ocenę zgodności z prawem nadzorowanej działalności organu samorządu gminnego, stosownie do art. 85 u.s.g. Dlatego też organ nadzoru powinien poczynić ustalenia faktyczne pozwalające mu na subsumpcję materialnych przesłanek wynikających z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy dekomunizacyjnej w oparciu o możliwie najpełniejszy i obiektywnie zbadany materiał dowodowy. Niepodobna tracić z pola widzenia standardów zapewniających praworządność działań nadzorczych ograniczających samodzielność samorządu gminnego, określonych m.in. przez art. 91 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym rozstrzygniecie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, czyli w szczególności podawać fakty uznane za udowodnione, dowody, na jakich organ się oparł, oraz przyczyny odmowy wiarygodności pozostałym dowodom[31]. Zwłaszcza ostatnie stwierdzenie zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyj-

---

[28] Zob. wyrok NSA z 15 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2516/18, CBOSA.

[29] Por. wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3455/18, CBOSA; wyrok NSA z 24 września 2021 r., sygn. akt III OSK 2074/21, CBOSA.

[30] Wyrok WSA w Łodzi z 12 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 491/19, CBOSA.

[31] Wyrok NSA z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2383/18, CBOSA; wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1585/19, CBOSA.

nego o sygn. II OSK 1585/19, dotyczące uzasadnienia faktycznego i prawnego, wydaje się kontrowersyjne oraz zbyt daleko idące, gdyż: po pierwsze, obowiązek uzasadnienia faktycznego i prawnego statuuje nie wskazany w wyroku ust. 2 lecz ust. 3 art. 91 u.s.g.; po drugie, co bardziej istotne, wymóg określony w tym przepisie odnosi się do rozstrzygnięć nadzorczych i tym samym nie obejmuje instytucji zarządzeń zastępczych jako odrębnych środków nadzoru.

Jakkolwiek w sprawach z zakresu dekomunizacji sądy administracyjne niekiedy *explicite* wykluczają dopuszczalność stosowania przepisów postępowania dowodowego regulowanego przepisami k.p.a. do wydawania zarządzeń zastępczych[32], to jednak, uwzględniając chociażby powołaną wyżej judykaturę, można dojść do konkluzji, że wskazuje się tutaj wprost na potrzebę realizacji zasady prawdy materialnej stanowiącej zarazem węzłową zasadę procesualistyki, a więc także administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. W tym kontekście akcentuje się potrzebę ustalenia faktów, następnie obiektywną ocenę przez organ nadzoru materiału dowodowego. Twierdzi się wręcz, że odczytana systemowo treść przepisu art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej nie tylko nie wyłącza, ale w istocie zobowiązuje wojewodę do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w pełnym zakresie z wykorzystaniem materiału dowodowego mającego wpływ na rozstrzygnięcie sprawy[33].

Zwraca uwagę terminologia charakterystyczna dla ogólnego postępowania administracyjnego, a ściślej jego stadium wyjaśniającego i mieszczącego się w nim administracyjnego postępowania dowodowego. Wydaje się, że zjawisko recepcji nomenklatury k.p.a. do wydawania zarządzeń zastępczych można tłumaczyć na dwa sposoby. W grę wchodzi albo intuicyjne, ale zarazem nieznajdujące pokrycia w materiale normatywnym zrównanie (utożsamianie) rozstrzygnięcia nadzorczego z zarządzeniem zastępczym, albo też – co bardziej prawdopodobne – przeświadczenie o potrzebie, chociażby w ograniczonym stopniu, wtłoczenia procedury wydawania zarządzenia zastępczego w ramy ogólnego postępowania administracyjnego. Miałoby to w założeniu gwarantować pełniejszą ochronę samodzielności organów samorządowych, co nie odbywa się jednak bez kosztów. Dochodzi mianowicie do nieuprawnionej proliferacji pojęć ogólnego postępowania administracyjnego i w efekcie przemieszania autonomicznych instytucji w ramach różnych, odrębnych segmentów prawa administracyjnego.

[32] Zob. np. wyrok NSA z 7 września 2021 r., sygn. akt III OSK 2260/21, CBOSA.
[33] Wyrok NSA z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3328/19, CBOSA.

Zarządzenie zastępcze a postępowanie wyjaśniające i dowodowe

Nie jest sporne, także w świetle powołanych spostrzeżeń, że w niektórych postępowaniach nadzorczych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., chociaż trzeba przyznać, iż ich aplikacja jest tutaj znacząco ograniczona. U podstaw tego leży fakt, że regulacje k.p.a. „zostały (...) stworzone w zupełnie innym celu, jakim jest procedura wydawania indywidualnych aktów administracyjnych (decyzji), i nawet ich »odpowiednie« stosowanie jest bardzo utrudnione. W ramach postępowania nadzorczego bada się przecież tylko zgodność z prawem danego aktu. Nie można tu więc wykorzystać przepisów dotyczących postępowania dowodowego”[34]. Pogląd ten został wyrażony na gruncie rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie nieważności uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego. Mogłoby to stawiać pod znakiem zapytania dopuszczalność objęcia stwierdzeniami sformułowanymi w tym stanowisku zarządzenia zastępczego. Inaczej mówiąc, uprawnione byłoby założenie, zgodnie z którym to, co odnosi się do rozstrzygnięcia nadzorczego, nie dotyczy zarządzenia zastępczego z uwagi na sposób przyjętej regulacji oraz *sui generis* charakter tego ostatniego środka nadzoru. Należy bowiem pamiętać, że w doktrynie pojawiały się głosy odmawiające zarządzeniom zastępczym przymiotu aktów nadzoru (chociaż przynajmniej część argumentów, ze względu na zmiany stanu normatywnego, posiada w tym zakresie znaczenie jedynie historyczne). Wynikało to m.in. z ich niejednorodnej istoty i przez to generowało problemy w kwalifikacji do aktów nadzoru: mogą mieć one bowiem charakter indywidualny oraz konkretny (zarządzenia zastępcze w sprawach personalnych z zakresu samorządowych ustaw ustrojowych) albo też charakter generalny (zarządzenie wojewody zastępujące miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)[35].

W obecnym stanie nauki prawa administracyjnego oraz dorobku orzecznictwa wyłączanie zarządzenia zastępczego z grupy środków nadzoru jest zabiegiem po prostu sztucznym. O tym, że w omawianym przypadku mamy jednak do czynienia ze środkiem nadzoru, świadczą okoliczności, cele oraz skutki jego wydawania, a ponadto – zwłaszcza na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych – względy natury systemowej; nie zmienia tego fakt, że jest to środek nadzoru szczególnego rodzaju. Konsekwentnie skoro reguła dotycząca odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. wobec rozstrzygnięć nadzorczych nie została zawarta w odniesieniu do zarządzeń zastępczych (czyli brakuje ku temu podstaw prawnych), to tym bardziej regulacje ogólnego postępowania

[34] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 329.

[35] Zob. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 5, Warszawa 2013, s. 344.

administracyjnego, także w zakresie postępowania dowodowego, nie mogą być wykorzystywane przy ich wydawaniu.

Co więcej, nie tylko brak stosownego odesłania, ale także argumenty wynikające z samej istoty postępowania administracyjnego stoją na przeszkodzie temu, aby możliwość prowadzenia postępowania dowodowego rozciągać na wydawanie zarządzeń zastępczych. Administracyjny typ stosowania prawa, podobnie jak jego odpowiednik sądowy, ma stwarzać ściśle określone gwarancje proceduralne przysługujące adresatom rozstrzygnięć wydawanych w sprawach indywidualnych. Potrzebne jest m.in. do tego całe instrumentarium reguł dowodzenia wraz z uprawnieniami procesowymi przysługującym stronom w postępowaniu dowodowym. Sfera ustalenia faktów jest nieodzowna w celu zdecydowania i przesądzenia o stosowaniu normy administracyjnego prawa materialnego. Tym samym udowodnienie jakiegoś faktu ma znaczenie nie tyle procesowe, ile właśnie materialne[36]. W postępowaniu administracyjnym zasada prawdy obiektywnej oraz prowadzone dla jej realizacji postępowanie dowodowe, „nakazuje organowi administracyjnemu dojść do obiektywnie, a więc materialnie prawdziwych ustaleń faktycznych nie po to tylko, żeby po prostu były one ustalone dla potrzeb postępowania i przyszłej decyzji, ale po to, aby właśnie dały się związać i »zaczepić« o ustalenia normy materialnej, która w danym postępowaniu ma zostać skonkretyzowana”[37]. Zarazem wymaga podkreślenia, że rola postępowania dowodowego w przyjętym wyżej znaczeniu wchodzi w grę wyłącznie w postępowaniu zmierzającym do wydania aktu stosowania prawa w postaci decyzji administracyjnej. W innych sytuacjach, w odniesieniu do pozostałych form działania administracji, postępowanie dowodowe unormowane w k.p.a. nie znajduje zastosowania, chyba że domaga się tego sam ustawodawca zawierając w materiale normatywnym odpowiednie klauzule odsyłające.

Omawiane w niniejszym opracowaniu problemy wynikają, jak się wydaje, z dwóch związanych ze sobą przyczyn. Pierwsza z nich obejmuje niedoskonałości legislacyjne i niezbyt precyzyjną regulację w przepisach administracyjnego prawa materialnego, co rzutuje także na sposób czynienia przez organy administracyjne użytku z przyznanych przez ustawodawcę kompetencji. Druga przyczyna, sygnalizowana już nieco wcześniej, stanowi naturalną konsekwencję pierwszej i polega na tym, że sądy administracyjne, dostrzegając lapsusy regulacyjne, starają się je naprawiać bądź eliminować m.in. poprzez stosowanie tzw. wykładni korygującej utożsamianej w piśmiennictwie z zabiegami usuwania oczywistych kolizji oraz luk w prawie w sposób, która umożliwia osiągnięcie celów regulacji prawnej[38]. Jednym z widocznych przejawów

---

[36] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania*..., s. 37.

[37] Ibidem, s. 68.

[38] W. Chrościelewski, Z. Kmieciak, *Kierunki wykładni w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 75.

jest wybrzmiewający w orzecznictwie nakaz stosowania przez organy nadzoru wydające zarządzenia zastępcze w przedmiocie dekomunizacji zasady prawdy materialnej oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego w pełnym zakresie z wykorzystaniem materiału dowodowego. Ma to sprzyjać ochronie samodzielności samorządu terytorialnego.

Istota analizowanego zagadnienia ujawnia się szczególnie wyraźnie w sprawach wydawania przez wojewodów zarządzeń zastępczych w przedmiocie nadawania nazw budowlom, obiektom lub urządzeniom użyteczności publicznej zgodnym z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Jak już wcześniej wskazano, w tego rodzaju przypadkach konieczne jest, jeszcze przed wydaniem zarządzenia zastępczego, uzyskanie przez organ nadzoru opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej; taki wymóg statuuje art. 6 ust. 3 tego aktu normatywnego.

W praktyce przedkładane przez Instytut Pamięci Narodowej opinie bardzo często ograniczają się wyłącznie do wyliczenia – w ujęciu tabelarycznym – nazw podlegających dekomunizacji. Tym samym oznacza to, że nie zawierają one merytorycznego stanowiska w sprawie popartego stosownym wywodem historycznym, uzasadniającym objecie danej nazwy zakresem regulacji ustawy dekomunizacyjnej. Takie pismo nie spełnia wymogów stawianych opinii i w przypadku zaskarżenia zarządzenia zastępczego prowadzi do jego uchylenia przez sąd administracyjny. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej, tak jak każda opinia sporządzana na potrzeby postępowania prowadzonego w oparciu o przepisy prawa, musi spełniać pewne podstawowe wymogi. Mianowicie musi ona mieć swoje uzasadnienie zawierające przesłanki, jakimi kierowała się osoba sporządzającą daną opinię i które to przesłanki doprowadziły do określonych konkluzji. Ponadto opinia powinna zawierać wskazanie na źródła, z których korzystano przy jej opracowywaniu, i być sporządzona poprawnie metodologicznie, a więc w przypadku dokonywania ocen określonych zjawisk lub osób powinna zawierać wyraźne wskazanie źródła zaczerpnięcia wiadomości z przypisaniem temu źródłu konkretnego stanowiska lub poglądu zawartego w opinii[39]. Zatem opinia Instytutu Pamięci Narodowej musi wyczerpująco i niewątpliwie wyjaśniać, z jakich względów określona nazwa jest niezgodna z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej[40].

---

[39] Wyrok WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 132/18, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1011/18, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 19 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 529/19, CBOSA.

[40] Wyrok WSA w Szczecinie z 22 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 170/18, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/17, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 12 czerwca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 301/18, CBOSA.

Uzyskanie formalnie oraz materialnie prawidłowej opinii Instytutu Pamięci Narodowej jest szczególnie istotne, gdy nazwa, która podlega zmianie w trybie zarządzenia zastępczego wojewody, nie pochodzi od współtwórców komunizmu czy prominentnych działaczy tego systemu (np. Włodzimierz Lenin, Józef Stalin, Bolesław Bierut, Władysław Gomułka). Natomiast problem nabrzmiewa, gdy chodzi o osoby lub grupy osób, które pozostawały w różny sposób związane z tym systemem przez działania własne lub będąc wykorzystywane przez ówczesną władzę, lecz nie są współcześnie rozpoznawalne w kręgach społecznych szerszych niż znawcy historii[41].

Ujęcie w opinii Instytutu Pamięci Narodowej nazwisk patronów ulic lub obiektów budowlanych w formie tabelarycznego zestawienia nie może zostać uznane za wystarczające i w związku z tym rodzi się pytanie, w jaki sposób powinien postąpić organ nadzoru, gdy otrzymuje od tej instytucji pismo niewypełniające cech opinii. Otóż z całą pewnością nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że wojewoda powinien przeprowadzić w tym zakresie samodzielne postępowanie wyjaśniające, a już zwłaszcza aby miał weryfikować, czy nazwisko, wydarzenie bądź data kojarzone są w odbiorze społecznym z komunizmem i stanowią powszechnie rozpoznawalne przez mieszkańców miasta, gminy lub powiatu symbole komunizmu lub innego ustroju totalitarnego[42]. Słusznie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego obala się ten wymóg, gdyż „świadomość społeczna jest kategorią niezwykle subiektywną i niedookreśloną. Jest ona taka, jaki jest stosunek społeczeństwa do wydarzeń historycznych. Stosunek ten jest zaś emanacją jego świadomości i wiedzy historycznej, która była, jak wskazano powyżej, przez całe dziesięciolecia świadomie zakłamywana w odniesieniu do określonych faktów i postaci. Niejasne jest także przez kogo, jaką metodą ta świadomość historyczna miałaby być mierzalna, i w jakim wymiarze wystarczyłoby to do uznania, że konkretna osoba stanowi symbol lub propagatora komunizmu lub ustroju totalitarnego. Zatem zarówno tzw. świadomość historyczna, jak i potencjalne desygnaty i metody jej ewaluacji ze swej istoty uznać należy za nieprzydatne do stwierdzenia, że dana postać ma na tyle silne konotacje z systemem totalitarnym, że stanowi jego symbol lub propagatora”[43].

Wojewoda, wydając zarządzenie zastępcze bazuje na ustaleniach poczynionych przez Instytut Pamięci Narodowej, gdyż jedynie ta instytucja – stosownie do art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Naro-

---

[41] Wyrok WSA w Opolu z 20 września 2018 r., sygn. akt II SA/Op 282/18, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 4 października 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 223/18, CBOSA.

[42] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 113/18, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 13 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 338/18, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 6 czerwca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 260/18, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 17 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 506/19, CBOSA.

[43] Wyrok NSA z 7 września 2021 r., sygn. akt III OSK 1906/21, CBOSA.

dowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[44] – posiada odpowiednie ku temu kompetencje oraz zasoby, a także środki. Nie jest jasne, w jaki sposób pracownicy organu upoważnieni przez wojewodę mieliby w opisanej wyżej sytuacji, a więc wówczas, gdy patron ulicy lub obiektu budowlanego nie był szerzej znany, przesądzać, czy dana osoba może zostać uznana za symbolizującą komunizm. Niewątpliwie wymaga to dostępu do archiwów, umiejętności prowadzenia krytyki źródeł oraz znajomości zagadnień metodologicznych m. in. technik właściwych naukom pomocniczym historii. Uzyskanie przez wojewodę od Instytutu Pamięci Narodowej pisma niespełniającego rygorów opinii powinno zatem skutkować ponowieniem przez wojewodę jego wniosku z wytłumaczeniem, dlaczego w danym przypadku należało ponowić żądanie o wydanie opinii. Brak reakcji Instytutu Pamięci Narodowej lub wydanie opinii w całości tożsamej z pierwotną (opinii nieprawidłowej) aktualizuje możliwość oparcia rozstrzygnięcia na ogólnodostępnych wiadomościach historycznych (np. podręcznikach, monografiach, artykułach naukowych), niewymagających specjalistycznych umiejętności warsztatu historyka i tylko w zakresie, w jakim jest to konieczne do prawidłowej subsumpcji.

Kolejny, kluczowy dla tematu opracowania problem na gruncie regulacji ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego jest nieco odmienny i dotyczy sytuacji, w której wprawdzie Instytut Pamięci Narodowej przedłożył opinię organowi nadzoru zawierającą stanowisko w sprawie obiektu czy ulicy, lecz organ nadzoru, wydając zarządzenie zastępcze *in extenso*, powielił podniesioną w tej opinii argumentację. Takie działanie może zostać uznane za niezgodne z prawem, gdyż rzeczą organu nadzoru jest weryfikowanie opinii pod kątem rzetelności i kompletności przedstawionych w niej ustaleń faktycznych i wniosków[45]. W praktyce to ogólne stwierdzenie należy rozumieć w ten sposób, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej nie zwalnia wojewody od badania, czy spełnia ona wymogi opinii, tj. czy nie jest jedynie gołosłowną oceną, czy opiera się na faktach odnoszących się do konkretnej nazwy w danej miejscowości, wskazuje czy faktycznie dana nazwa lub postać symbolizuje bądź propaguje komunizm oraz czy nie jest obarczona oczywistymi i widocznymi błędami. Konsekwencją tego poglądu jest konstatacja, że brakuje podstaw do przyjęcia, iż treść opinii Instytutu Pamięci Narodowej zwalnia organ nadzoru od przeprowadzenia własnych ustaleń w zakresie koniecznym do zastosowania art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego[46]. Opinia taka jest również do-

[44] Dz.U. z 2022 r. poz. 1283.

[45] Wyrok NSA z 6 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 786/18, CBOSA; wyrok NSA z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1826/18, CBOSA; wyrok NSA z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1825/18, CBOSA; wyrok NSA z 15 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2386/18, CBOSA; wyrok NSA z 12 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2885/1, CBOSA.

[46] Wyrok NSA z 12 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2836/18, CBOSA.

wodem w sprawie i powinna podlegać ocenie organu, ponieważ przepisy ustawy dekomunizacyjnej nie nadają jej wiążącego charakteru[47].

Implikacja powyższego stanowiska orzeczniczego jest taka, że organ nadzoru, wydając zarządzenie zastępcze, jest obowiązany do prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dowodowego m.in. w stosunku do merytorycznych ustaleń przedłożonych w opinii Instytutu Pamięci Narodowej. W rzeczywistości skutkowałoby to sytuacją, w której opinia wyspecjalizowanego podmiotu podlegałaby ocenie organu nadzoru, który przecież ani nie dysponuje odpowiednimi zasobami (wiadomościami historycznymi, specjalnymi), ani też wymaganym warsztatem metodologiczno-badawczym. Oczywiście byłoby to uprawnione, gdyby opinię Instytutu Pamięci Narodowej traktować jako dowód w rozumieniu k.p.a., ale tę możliwość – z uwagi na charakter postępowania nadzorczego zmierzającego do wydania zarządzenia zastępczego – należy wykluczyć. Dlatego też ocena opinii Instytutu Pamięci Narodowej powinna abstrahować od jej merytorycznej zawartości i skoncentrować się wyłącznie na elementach strukturalnych.

Podsumowanie

Procedura zmierzająca do wydania zarządzenia zastępczego – środka nadzoru szczególnego rodzaju – nie przynależy do systemu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Wynika to z faktu, że zarządzenie zastępcze nie jest indywidualnym aktem administracyjnym wydawanym w ramach ogólnego postępowania administracyjnego. W konsekwencji wojewoda, wydając zarządzenie zastępcze, nie stosuje (gdyż brakuje do tego podstaw) instytucji zarezerwowanych dla procedury administracyjnej regulowanej przepisami k.p.a. Tym samym należy w tym przypadku wykluczyć dopuszczalność prowadzenia przez organ nadzoru postępowania dowodowego jako elementu postępowania wyjaśniającego.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że istnieją sytuacje, w których sądy administracyjne domagają się od organów nadzoru prowadzenia postępowania wyjaśniającego w pełnym zakresie z wykorzystaniem materiału dowodowego mającego wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Dotyczy to zwłaszcza kwestii związanych z wydawaniem zarządzeń zastępczych w sprawach objętych regulacją ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Z przyczyn wskazanych w niniejszym artykule to stanowisko nie zasługuje na aprobatę, chociaż na pierwszy rzut oka przemawiają za nim istotne argumenty ustrojowe. Nawet jednak tak kluczowe wartości, jak konieczność poszano-

[47] Wyrok WSA w Łodzi z 17 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 506/19, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 19 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 529/19, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 10 września 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 520/19, CBOSA.

wania prawnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, nie uzasadniają bezpodstawnej recepcji zasad oraz instytucji postępowania administracyjnego do kategorialnie odmiennej procedury wydawania zarządzenia zastępczego.

Jeżeli natomiast chcemy mówić o prowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez wojewodę wydającego zarządzenie zastępcze, to tylko pod tym warunkiem, że jego zakres ograniczymy do takich działań organu nadzoru, które umożliwią prawidłowe przyporządkowanie stanu faktycznego do normy prawnej w celu ustalenia jej wiążących konsekwencji.

Wykaz literatury

Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Chmielenicki P., Kisiel W., *Rozstrzygnięcie nadzorcze czy zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne" 2005, nr 7–8.

Chrościelewski W., Kmieciak Z., *Kierunki wykładni w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.

Góralczyk W. jr, *Podstawy prawa i administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2.

Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Longchamps de Bérier F., *Z problemów poznania prawa* [w:] idem, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmieciak, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Miemiec M., *Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Ronowicz J., *Zarządzenie zastępcze wojewody w polskim ustawodawstwie*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie" 2010, t. VI.

Stahl M., *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016

Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Summary

The provincial governor's substitute order versus explanatory and evidentiary proceedings. Critical analysis based on the jurisprudence of administrative courts

Keywords: administrative law, supervision measures, supervision acts, decentralization, substitute order, voivode, the principle of objective truth, evidence.

A substitute order is a special measure of supervision used in decentralized administration, as it replaces an act or activity of a competent body of a local government. In the jurisprudence of administrative courts, whose jurisdiction has been subject to review of the legality of the supervisory measures, there is a claim, that the supervisory authority, when issuing a substitute order, is obliged to seek to establish the substantive truth based on the rules of evidence proceedings resulting from the regulations of general administrative proceedings. This study argues with such a view, both due to the specific nature of the supervisory procedure and the lack of grounds for applying procedural directives resulting from the principle of substantive truth (occurring in administrative jurisdictional proceedings). The analytical material was the provisions of the so-called decommunization act because it is on their basis that the issues that are the subject of the presented research are clearly visible.

DOI: 10.31648/sp.8097

Tomasz Dąbrowski
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0001-6184-140X
t.dabrowski@uthrad.pl

Prawna regulacja Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego

Wstęp

Instytut Ochrony Środowiska (dalej także jako Instytut) został utworzony z dniem 1 kwietnia 1986 r. na mocy § 1 ust. 1 zarządzenia nr 10 Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych[1]. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego zarządzenia przedmiotem działania Instytutu jest inicjowanie, prowadzenie i koordynowanie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w zakresie ochrony środowiska[2]. W dniu 6 października 1992 r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wydał zarządzenie nr 54 w sprawie podziału Instytutu Ochrony Środowiska[3]. W myśl § 1 ust. 2 tego zarządzenia dokonany został podział na dwie jednostki badawczo-rozwojowe[4], tj. Instytut Ochrony Środowiska i Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych. Na podstawie z § 4 ust. 1 zarządzenia nr 54 przedmiotem działania Instytutu Ochrony Środowiska było inicjowanie, prowadzenie i koordynowanie badań naukowych w zakresie ochrony środowiska. Podstawę prawną działalności Instytutu

[1] Zarządzenie nr 10 Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 1 kwietnia 1986 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ochrony Środowiska (Dz. Urz. Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z 1986 r., Nr 90, poz. 63).

[2] P. Błaszczak, *25 lat działalności Instytutu Ochrony Środowiska*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych" 2011, nr 46, s. 13.

[3] Dz. Urz. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 1992 r., Nr 87, poz. 75.

[4] Szerzej na temat jednostek badawczo rozwojowych zob. M. Daszkiewicz, *Jednostki badawczo-rozwojowe jako źródło innowacyjności w gospodarce i pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2008, s. 86.

w tamtym okresie stanowiła ustawa z 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych[5].

W świetle art. 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy instytuty badawczo-naukowe zaliczone zostały do jednostek badawczo-rozwojowych. Na mocy § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2010 r. nadano Instytutowi Ochrony Środowiska status instytutu państwowego[6]. Wspomniane rozporządzenie weszło w życie 7 października 2010 r., czyli 14 dni od dnia jego ogłoszenia (§ 5)[7]. Od tego momentu, jak stanowi § 1 ust. 2 rozporządzenia, jednostka używa nazwy Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

Obecnie aktem prawnym regulującym prawne aspekty działalności Instytutu jest ustawa z dnia 27 października 2010 r. o instytutach badawczych[8] (dalej jako u.i.b.). Przepis art. 1 komentowanej ustawy zawiera legalną definicję instytutu badawczego. Zgodnie z nim Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy jest państwową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce[9].

Jak stanowi art. 36 pkt 10 ustawy z dnia 20 kwietnia 2010 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym[10], instytuty badawcze obligatoryjnie podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego[11]. Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do tegoż rejestru[12].

---

[5] T.j. Dz.U. z 2008 r., Nr 159, poz. 993.

[6] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 172, poz. 1165).

[7] W literaturze przedmiotu kwestię tę podnosi J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021, s. 107–109.

[8] T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 498 ze zm. Jak się podnosi w literaturze przedmiotu, u.i.b. jest aktem prawnym stosunkowo rozbudowanym, mimo że z punktu widzenia liczby przepisów (67 artykułów) jest aktem prawnym stosunkowo rozbudowanym – A. Niewęgłowski, *Wyniki prac badawczych w obrocie cywilnoprawnym*, Warszawa 2010, s. 77.

[9] K. Banasik, *Pracownik naukowy a pracownik badawczy w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 7–8, s. 148; wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 906/20, Lex nr 3219231; I. Heropolitańska, *Instytut badawczy*, [w:] I. Heropolitańska, A. Nierodka, T. Zdziarski, *Kredyty, pożyczki i gwarancje bankowe*, Warszawa 2021, s. 194.

[10] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 112 ze zm.

[11] D. Michta, *Ustawa o instytutach badawczych. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 1.

[12] Postanowienie sądu rejestrowego o wpisie instytutu badawczego do rejestru jest skuteczne i wykonalne z chwilą jego wydania. W praktyce oznacza to, że wszelkie dane zawarte w postanowieniu podlegają wprowadzeniu do rejestru bez oczekiwania na uprawomocnienie się postanowienia – J. Basta, *Dowód z opinii instytutu naukowego lub naukowo-badawczego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki stosowania środków dyscyplinujących*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2021, nr 4, s. 14.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych instytuty badawcze nie są jednostkami sektora finansów publicznych[13]. Instytut jest samodzielnym podmiotem odpowiadającym za swoje zobowiązania. Skarb Państwa nie przejmuje odpowiedzialności za te zobowiązania, z wyjątkiem przypadku likwidacji instytutu prowadzącego działalność w zakresie obronności, uczestniczącego w systemie ochrony zdrowia lub nieprowadzącego działalności gospodarczej[14].

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy ma określoną strukturę organizacyjną, która umożliwia realizację zadań ustawowych i statutowych. Prowadzi badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe na rzecz rozwoju gospodarki poświęcone ochronie środowiska, zrównoważonemu rozwojowi, racjonalnemu korzystaniu ze środowiska i jego zasobów oraz przeciwdziałaniu zmianom klimatu[15]. Instytut realizuje także badania i wykonuje oceny stanu środowiska, w tym w ramach monitorowania środowiska. Warto zauważyć, że Instytut wykonuje zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzenia Emisjami[16]. Na mocy porozumienia z dnia 7 grudnia 2018 r. zawartego z Ministerstwem Środowiska (obecnie Ministerstwem Klimatu i Środowiska) Instytut zaprojektował, wytworzył i wdrożył poszczególne moduły i funkcjonalności bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Jest on także odpowiedzialny za rozwój oraz utrzymanie tej bazy[17].

Podjęta problematyka nie była szerzej przedstawiana w literaturze naukowej. Należy bowiem spróbować znaleźć odpowiedź na pytanie, czy obecne regulacje prawne zawarte w ustawie o instytutach badawczych zapewniają radom naukowym instytutów naukowych, wpływ na realizację celów ustawowych, a w szczególności rozwój działalności badawczej, edukacyjnej, eksperckiej i wydawniczej.

---

[13] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.

[14] Zob. M. Cilak, *Instytuty badawcze jako forma działalności naukowej i gospodarczej państwa – problematyka pozycji i formy prawnej*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2015, nr 4,s. 73.

[15] Zob. A. Gryzik, *Instytuty badawcze w nowoczesnej gospodarce*, Warszawa 2017, s. 226. Autorka stwierdza m.in., że rolą instytutów badawczych od momentu powstania pierwszych z nich były działania na rzecz gospodarki i społeczeństwa. Wskazywały na to przepisy obowiązujących w tym czasie ustaw, a także dokumenty strategiczne dotyczące m.in. komercjalizacji wyników prac badań i rozwoju oraz transferu technologii.

[16] Art. 4 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarzadzania emisjami gazów cieplarniach i innych substancji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 673 ze zm.); zob. wyrok WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 1708/20, Lex nr 3241271. Szerzej na ten temat: P. Mzyk, M. Rembisz, P. Świat, *Status prawny Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2019, t. XXIV, s. 183–207.

[17] Kwestia regulacji prawnej bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami zawarta została w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 699).

Wybór Instytut Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, jako egzemplifikacji problemu badawczego, jest uzasadniony wagą spraw środowiskowych dla ogółu społeczeństwa i polityk publicznych, co ukazały ostatnie wydarzenia związane katastrofę ekologiczną rzeki Odry. Instytut ten jest jednym z dziesięciu instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska[18]. Wśród nich są również: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie[19], Instytut Badawczy Leśnictwa w Sękocinie Starym[20], Instytut Chemii i Techniki Jądrowej[21], Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych[22], Instytut Energetyki[23], Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego[24], Instytut Nafty i Gazu[25], Narodowe Centrum Badań Jądrowych[26] oraz Państwowy Instytut Geologiczny[27]. Zadaniem Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego jest tworzenie naukowych podstaw ochrony środowiska,

[18] Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 kwietnia 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych (M.P. z 2021 r., poz. 374), https://www.gov.pl/web/klimat/jednostki-podlegle-i-nadzorowane (data dostępu: 15.09.2022).

[19] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2016 r. w sprawie reorganizacji Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1459) oraz Statut Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., https://www.clor.waw.pl/bip/images/ORG/STATUT_CLOR_ZATWIERDZONY_MK_20191120.pdf (data dostępu: 15.09.2022).

[20] Statut Instytutu Badawczego Leśnictwa z dnia 17 lutego 2022 r., http://bip.ibles.pl/artykuly/103/status-prawny (data dostępu: 15.09.2022).

[21] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Chemii i Techniki Jądrowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1458).

[22] Statut Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach zatwierdzony 20 lipca 2021 r., https://bip.ietu.pl/wp-content/uploads/2021/08/Statut-IETU-20.07.2021-1.pdf (data dostępu: 15.09.2022).

[23] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Energetyki (Dz.U. z 2016 r., poz. 1464) oraz Statut Instytutu Energetyki z dnia 12 grudnia 2017 r., https://www.ien.com.pl/tl_files/pliki/Intranet/Dokumenty%20zalozycielskie%20IEn/Statut%20IEn%20-%202018-03-01.pdf (data dostępu: 15.09.2022).

[24] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1465) oraz Statut Instytutu Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego z siedzibą w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., https://www.ifpilm.pl/attachments/article/654/Statut%20IFPiLM%2026.06.2020.pdf (data dostępu: 15.09.2022).

[25] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego (Dz.U. z 2016 r., poz. 643) oraz Statut Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 6 października 2016 r., https://www.inig.pl/images/pliki/001_Staut_INiG_PIB_2016.pdf (data dostępu: 15.09.2022).

[26] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie reorganizacji Narodowego Centrum Badań Jądrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1448) oraz statut Narodowego Centrum Badań Jądrowych w Otwocku – Świerku z dnia 22 października 2019 r., https://www.ncbj.gov.pl/sites/default/files/ statut_ncbj_17_06_2020.pdf (data dostępu: 15.09.2022).

[27] Decyzja Ministra Środowiska z dnia 4 maja 2020 r. zmieniająca decyzję w sprawie nadania statutu Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu (Dz. Urz. Ministra Środowiska z 2020 r., poz. 3).

dostarczanie wiedzy administracji rządowej i samorządowej oraz podmiotom gospodarczym, a także podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw ekologicznych społeczeństwa[28].

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza regulacji prawnych dotyczących Rady Naukowej Instytutu, będącej organem instytutu badawczego na tle innych, wybranych instytutów naukowych oraz placówek zagranicznych. Analizowane przepisy u.i.b. odnoszą się bowiem do wszystkich instytutów badawczych w Polsce, nie tylko do tych wymienionych, nadzorowanych aktualnie przez Ministra Klimatu i Środowiska. Tym samym przedstawione wnioski nabierają szerszego charakteru, a skonkretyzowano je, bazując na postanowieniach statutu Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.

Od strony metodycznej wykorzystano analizę źródeł pierwotnych (akty normatywne różnego rzędu) i wtórnych (literaturę i orzeczenia sądowe). Sięgnięto do metod: teoretycznoprawnej, dogmatycznoprawnej, które uzupełniono metodą historycznoprawną, oraz porównawczą. Oprócz tego przeprowadzono konsultacje telefoniczne z przedstawicielami wybranych państwowych instytutów badawczych.

Ze względu na fakt, że status prawny Instytutu do tej pory został omówiony w nielicznych wypowiedziach doktryny i judykatach, oparto się przede wszystkim na wykładni przepisów dotyczących omawianej instytucji. W konkluzji zaproponowano zatem konkretne zmiany legislacyjne, które powinny zostać wprowadzone do ustawy o instytutach badawczych[29]. Przygotowanie propozycji rozwiązań prawnych w tym zakresie jest bezpośrednio spowodowane oceną zmian wprowadzonych nowelizacjami z roku 2016[30].

Skład, powołanie i odwołanie Rady Naukowej Instytutu

Stosownie do brzmienia przepisu art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[31] osoba prawna „działa przez swoje organy w sposób

[28] https://ios.edu.pl/o-instytucie/ (data dostępu: 15.09.2022).

[29] Pierwsza nowelizacja – ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych (Dz.U. poz. 1079) – dokonała zmiany 7 artykułów, a także dodała 14 artykułów do ustawy o instytutach badawczych. Wprowadzone zmiany zwiększają nadzór ministra nadzorującego dany instytut. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 6 sierpnia 2016 r. Druga – ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r., poz. 202) – dokonała zmian 14 artykułów ustawy o instytutach badawczych. Wprowadzone zmiany zwiększają nadzór ministra nadzorującego instytut. Przepisy te weszły w życie z dniem 16 lutego 2017 r.

[30] Szerzej na temat zmian wprowadzonych w 2016 r. do ustawy o instytutach badawczych zob. R. Barcikowska, *Planowane zmiany w instytutach badawczych w Polsce*, „Prace Instytutu Kolejnictwa" 2017, z. 156, s. 5–8.

[31] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.

przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”[32]. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy działa w oparciu o statut zatwierdzony przez Ministra Klimatu i Środowiska w dniu 23 grudnia 2020 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 23 u.i.b. organami Instytutu są dyrektor i rada naukowa[33]. Stosownie do art. 30 ust. 9 u.i.b. rada naukowa instytutu działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu. Rada Naukowa Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego działa na podstawie uchwalonego w dniu 16 marca 2022 r. uchwałą nr 2/2022 regulaminu Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że skład rady naukowej instytutu powinien odzwierciedlać ogół osób zatrudnionych w tym instytucie[34]. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.i.b. rada naukowa instytutu nie może liczyć mniej niż dwanaście i nie więcej niż czterdzieści osób[35]. *In fine* tego przepisu wskazuje, że statut instytutu określa liczbę tych osób oraz proporcje udziału osób posiadających stopień naukowy doktora oraz stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy, wchodzących w skład rady naukowej i będących pracownikami instytutu. W skład rady naukowej, w liczbie określonej w statucie stosownie do dyspozycji zawartej w 30 ust. 2 u.i.b., wchodzą pracownicy naukowi i badawczo-techniczni instytutu, którzy stanowią co najmniej 40% składu rady, oraz osoby niebędące pracownikami instytutu, które stanowią co najmniej 50% składu rady.

Biorąc pod uwagę fakt, że instytut jest podmiotem realizującym badania stosowane i prace rozwojowe ukierunkowane głównie na potrzeby gospodarki i innych dziedzin życia społecznego, postuluje się, by w skład rady naukowej włączono przedstawicieli sektora gospodarczego – powinni oni stanowić od 30% do 40% składu rady naukowej. Proponowane rozwiązanie umożliwi ukierunkowanie działań instytutu na potrzeby rynku i praktyki gospodarczej w aspekcie ściślejszych powiązań ze środowiskiem przedsiębiorców. Pozostałą część członków rady naukowej powinni stanowić wyłącznie pracownicy danego instytutu.

Jak stanowi *expressis verbis* art. 30 ust. 4 u.i.b., do rady naukowej wchodzą osoby spoza instytutu posiadające co najmniej stopień naukowy doktora oraz osoby wyróżniające się wiedzą i praktycznym dorobkiem w sferze gospodarczej objętej działalnością instytutu, które powołuje minister nadzo-

---

[32] Szerzej na ten temat zob. K.A. Dadańska, *Działanie osoby prawnej*, Warszawa 2006, s. 25–64.

[33] M. Salamonowicz, *Treść i charakter prawny umowy o prace badawczo-rozwojowe*, Warszawa 2018, s. 174.

[34] D. Michta, op. cit., komentarz do art. 30.

[35] Zob. A. Kaczmarek, *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 2, s. 182.

rujący[36], w tym spośród kandydatów przedstawionych przez dyrektora. *Prima facie* przepis ten nie wskazuje ani terminu, w jakim minister nadzorujący instytut powoła osoby w skład rady naukowej, ani formy, w której to powołanie powinno się odbyć. Nie ma również podstawy prawnej, aby można było egzekwować odpowiedzialność ministra w przypadku niepowołania osób w skład rady naukowej. Przepis ten nie określa też, w jakiej formie i w jakim terminie dyrektor instytutu zobowiązany jest wskazać powyższe osoby.

Zgodnie z § 9 ust. 1 statutu Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego Rada Naukowa liczy 20 osób. W jej skład, w myśl § 9 ust. 2 statutu, wchodzą pracownicy naukowi i badawczo-techniczni w liczbie 10 osób, będący pracownikami Instytutu, w tym: cztery osoby posiadające stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy profesora, cztery osoby posiadające stopień doktora, dwie osoby nieposiadające stopnia naukowego doktora, doktora habilitacyjnego lub tytułu naukowego profesora. Pozostałe 10 osób stanowią osoby spoza pracowników Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego wskazane przez Ministra Klimatu i Środowiska.

Zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 5 pkt 1 u.i.b. w skład rady naukowej instytutu wchodzi dyrektor, zastępcy dyrektora i główny księgowy, pod warunkiem że posiadają stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy i są zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy w instytucie nie krócej niż rok od dnia rozpoczęcia procedury powołania rady naukowej[37]. W myśl pkt 2 powyższego przypisu w skład rady naukowej wchodzi także przedstawiciel ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki[38]. Warto pamiętać, że zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 30 ust. 5 u.i.b. powyższe osoby nie są zaliczane do osób wskazanych w ust. 1 art. 30 u.i.b.

W przypadku gdy liczba pracowników instytutu posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w instytucie nie krócej niż rok od dnia rozpoczęcia procedury powołania rady naukowej przekracza liczbę należnych im miejsc, w radzie przeprowadza się wybory. Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 6 u.i.b. członków rady naukowej nieposiadających stopnia doktora habilitowanego lub tytułu naukowego oraz przedstawicieli pracowników badawczo-technicznych

---

[36] Według działów administracji rządowej, w obszarze w którym ma działać instytut. Zob. ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1893 ze zm.).

[37] Osoby te mają wyłącznie prawo głosu w takich sprawach, jak: opiniowanie kwalifikacji osób na stanowiska pracowników naukowych i badawczo-technicznych oraz dokonywanie okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego tych pracowników, opiniowanie wniosków o przyznawanie stypendiów naukowych oraz przeprowadzanie postępowań w sprawie nadania stopnia doktora i stopnia doktora habilitowanego w zakresie posiadanych uprawnień.

[38] Osoba ta ma prawo głosu w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, 4, 5–11 i 17–20 u.i.b.

wybierają w głosowaniu tajnym pracownicy instytutu. Regulacja § 9 ust. 3 statutu Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego wskazuje, że w skład Rady Naukowej Instytutu będą wchodziły osoby, które podczas przeprowadzonych wyborów otrzymają największą liczbę głosów.

Tryb wyborów normuje regulamin wyborów ustanowiony przez dyrektora instytutu po zasięgnięciu opinii rady naukowej. Wynika to z min. 30 ust. 8 u.i.b. Przepis ten nie precyzuje formy regulaminu ani jego zakresu. Dyrektor instytutu powinien ustalić regulamin wyborów do rady naukowej w drodze zarządzenia, a więc aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym. Regulamin taki powinien określać m.in.: skład komisji wyborczej, termin wyborów, procedurę zgłaszania kandydatów, procedurę głosowania, informację, kiedy głos jest nieważny, informację o kolejnej turze wybór w przypadku nierozstrzygnięcia wyborów, informację, kiedy i jak zostaną opublikowane wyniki wyborów. Należy pamiętać, że głosowanie jest tajne.

Prawa i obowiązki członków Rady Naukowej Instytutu

Członkowie Rady Naukowej Instytutu biorą udział w posiedzeniach rady osobiście. Obowiązek ten wynika z § 9 ust. 4 statutu Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.

Zgodnie z § 2 ust. 2 regulaminu Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego członek Rady Naukowej Instytutu ma prawo wnoszenia projektów uchwał, zgłaszania wniosków na posiedzeniach rady naukowej, komisji stałych, komisji doraźnych lub zespołów doraźnych, zgłaszania interpelacji i zapytań dotyczących funkcjonowania Instytutu skierowanych od dyrektora Instytutu.

De lege lata członkom Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z tytułu działalności w radzie naukowej nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie. Członkom Rady Naukowej Instytutu mającym inne miejsce zamieszkania niż miejsce posiedzeń rady przysługują diety, zwrot kosztów podróży i noclegów związanych z uczestnictwem w tych posiedzeniach na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 77^5 § 2 Kodeksu pracy[39].

Rada Naukowa Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego wybiera ze swego grona zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym przewodniczącego, dwóch zastępców i sekretarza. Warto podkreślić, że w myśl art. 31 ust. 1 u.i.b. przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego wybiera się wy-

[39] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.

łącznie spośród członków rady naukowej powołanych przez Ministra Klimatu i Środowiska[40].

Z literalnego brzmienia art. 31 ust. 2 u.i.b. wynika, że przewodniczącym rady naukowej może być wyłącznie osoba posiadająca co najmniej stopień naukowy doktora. Należy pamiętać, że funkcja zastępcy przewodniczącego rady naukowej nie może być łączona ze stanowiskiem dyrektora, zastępcy dyrektora lub głównego księgowego. Zakaz ten wynika z art. 31 ust. 3 u.i.b.

Do zadań przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu, wynikających z § 4 ust. 1 regulaminu Instytutu, należy:

– kierowanie pracami Rady Naukowej Instytutu,

– zwoływanie posiedzeń Rady Naukowej Instytutu w porozumieniu z dyrektorem Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego,

– kierowanie przebiegiem posiedzenia Rady Naukowej Instytutu,

– udzielanie głosu podczas posiedzenia Rady Naukowej Instytutu,

– podpisywanie uchwał i protokołów z posiedzeń Rady Naukowej Instytutu,

– reprezentowanie Rady Naukowej Instytutu,

– utrzymywanie stałych kontaktów z dyrektorem Instytutu,

– wykonywanie innych czynności powierzonych przez Radę Naukową Instytutu.

Przewodniczący Rady Naukowej Instytutu jest zobowiązany do realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez ministra nadzorującego. Tak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 grudnia 2018 r.[41]

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, szczególna rola w pracach rady naukowej przypada jej przewodniczącemu, do którego kompetencji należy przekazywanie podjętych przez radę uchwał ministrowi nadzorującemu instytut[42]. Należy pamiętać, że przewodniczący, zgodnie z dyspozycją art. 35a ust. 1 u.i.b., przekazuje ministrowi nadzorującemu uchwały w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5–11 i 17–19 u.i.b. Przewodniczący ma obowiązek przekazania powyższych uchwał w terminie siedmiu dni liczonych od dnia ich podjęcia. Termin ten należy uznać za instrukcyjny, gdyż jego przekroczenie nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych zarówno co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez ministra nadzorującego instytut[43]. Ustawodawca nie przewidział odpowie-

---

[40] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 1735/18, Legalis nr 2315259.

[41] Sygn. akt V SA/Wa 1735/18, Legalis nr 2315259.

[42] J. Dydko, *Decyzja administracyjna jako forma sprawowania nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutu badawczego*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 1, s. 44.

[43] Zob. wyrok NSA z 22 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Gd 965/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 11.

działności dla przewodniczącego rady naukowej za nieterminowe przekazanie uchwały ministrowi nadzorującemu[44].

Należy pamiętać, że przepis art. 35a u.i.b. nie uzależnia bytu prawnego uchwały od jej przedłożenia organowi nadzoru[45]. Przedłożenie uchwały po upływie ustawowego terminu nie pozbawia organu nadzoru prawa do uchylenia w całości lub części uchwały niezgodnej z przepisami prawa lub statutem. Minister nadzorujący instytut uchyla uchwały z katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 35a ust. 1 u.i.b. Uchylenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały. Jak wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 20 stycznia 2021 r., uchwały nieznajdujące się w katalogu, o którym mowa w powyższym przepisie, nie podlegają kontroli ministra nadzorującego na podstawie art. 35a ust. 2 u.i.b.[46] W dalszej części postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że minister nadzorujący, podejmując decyzję na podstawie art. 35a ust. 2 u.i.b., nie wykonuje kompetencji wynikającej z nadrzędności (lub podległości) organizacyjnej wobec instytutu, lecz działa w celu wykonywania funkcji nadzoru prawnego. Równocześnie decyzja podejmowana na podstawie art. 35a ust. 2 u.i.b. nie jest wydawana na zasadach i w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja wydana w trybie nadzoru jest podejmowana z urzędu przez właściwy organ wobec określonego ustawą podmiotu prawnego (instytutu) podlegającego temu nadzorowi *ex lege*, a jej przedmiotem jest następcza (*ex post*) ocena prawna konkretnego, już podjętego przez organ instytutu (radę naukową lub dyrektora), aktu prawnego (uchwały lub decyzji), i to wyłącznie z punktu widzenia jego legalności (zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa lub ze statutem instytutu).

Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane w doktrynie. Jak stwierdza Jan Dytko, „nadanie przez ustawodawcę aktowi nadzoru nad uchwałami rad naukowych instytutów badawczych formy decyzji administracyjnej powoduje tzw. uprocesowienie ingerencji nadzorczej, a co za tym idzie, poddanie tej procedury reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego”[47].

---

[44] Jak stanowi pkt IV.6 załącznika do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie działań nadzorczych wobec instytutów badawczych (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska, poz. 31), w przypadku stwierdzenia przez komórkę do spraw nadzoru, że przekazana Ministrowi Klimatu i Środowiska uchwała Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego jest niezgodna z przepisami prawa lub statutem instytutu, komórka ta przygotowuje notatkę do Ministra z wnioskiem o uchylenie w całości lub części tej uchwały wraz z projektem decyzji. Minister wydaje decyzję w tej sprawie w terminie 30 dni od dnia stwierdzenia niezgodności uchwały z przepisami prawa lub statutem instytutu, a komórka właściwa do spraw nadzoru przekazuje decyzję w tej sprawie przewodniczącemu rady naukowej i dyrektorowi instytutu.

[45] Por. G. Sęga, *Kolizja i konkurencja kontroli administracyjnej oraz kolizja i konkurencja obowiązków wynikających z kontroli administracyjnej – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3, s. 73–88.

[46] Postanowienie NSA z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 3698/21, Lex nr 3129822.

[47] J. Dydko, op. cit., s. 46.

Zadania Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego

Jak wynika *explicite* z art. 29 ust. 1 u.i.b., rada naukowa jest organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej.

Zadania rady naukowej zostały enumeratywnie wskazane w art. 29 ust. 2 u.i.b.[48] Jak wskazuje treść powyższego przepisu, do zadań Rady Naukowej Instytutu należy:

– uchwalanie statutu,

– opiniowanie kandydatów na stanowiska: zastępcy dyrektora do spraw naukowych, sekretarza naukowego oraz kierowników komórek organizacyjnych wskazanych w regulaminie organizacyjnym, odpowiedzialnych za prowadzenie badań naukowych,

– opiniowanie kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu, a także rocznych sprawozdań dyrektora z wykonania zadań,

– zatwierdzanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej,

– opiniowanie wniosków w sprawie połączenia, podziału, przekształcenia lub reorganizacji instytutu oraz stałej współpracy Instytutu z innymi osobami prawnymi,

– opiniowanie regulaminu organizacyjnego,

– opiniowanie rocznego planu finansowego,

– opiniowanie rocznych sprawozdań finansowych,

– opiniowanie podziału zysku instytutu,

– opiniowanie kwalifikacji osób na stanowiska pracowników naukowych i badawczo-technicznych oraz dokonywanie okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego tych pracowników,

– opiniowanie wniosków o przyznawanie stypendiów naukowych,

– przeprowadzanie postępowań w sprawie nadania stopnia doktora i stopnia doktora habilitowanego w zakresie posiadanych uprawnień,

– wnioskowanie do dyrektora o mianowanie na stanowisko profesora lub profesora Instytutu,

– ustalanie programów studiów podyplomowych i programów kształcenia w szkołach doktorskich prowadzonych przez Instytut,

– opiniowanie regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych,

---

[48] Por. postanowienie WSA w Warszawie z 16 września 2020 r., sygn. akt VII SAB/Wa 159/20, Lex nr 3071077.

– przypisywanie poziomów Polskiej Ramy Kwalifikacji do kwalifikacji nadawanych po ukończeniu studiów podyplomowych,

podejmowanie decyzji o włączeniu do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji kwalifikacji nadawanych po ukończeniu studiów podyplomowych i innych form kształcenia,

występowanie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania z wnioskiem o włączenie do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji kwalifikacji nadawanych po ukończeniu innych form kształcenia, w tym szkoleń i kursów dokształcających.

Można zatem uznać, że ustawowe zadania Rady Naukowej Instytutu, w większości przypadków, sprowadzają się wyłącznie do formalnego zatwierdzania i opiniowania przedstawionych radzie dokumentów.

Rada Naukowa Instytutu powołuje rzecznika dyscyplinarnego spośród pracowników naukowych Instytutu posiadających co najmniej stopień doktora habilitowanego. Ponadto jest ona, w myśl art. 30 ust. 5 u.i.b., właściwa do zajmowania stanowiska we wszystkich sprawach dotyczących działalności Instytutu[49].

Tryb obradowania i podejmowania uchwał Rady Naukowej Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego

Rada Naukowa Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego jest organem kolegialnym, którego efektywność w dużym stopniu zależy od właściwego zaangażowania jego członków w wykonywanie swoich obowiązków.

Rada powołuje zwykłą większością głosów ze swojego grona trzy komisje stałe: Komisję Badań Naukowych, Komisję Rozwoju Kadry i Komisję Ekonomiczną.

Komisja Badań Naukowych, w myśl § 5 ust. 2 regulaminu Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej jako regulamin), przygotowuje i przedkłada Radzie Naukowej Instytutu wnioski i opinie w sprawach: zatwierdzania kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac naukowych oraz współpracy naukowej, a także stałej współpracy Instytutu z innymi osobami prawnymi.

Komisja Rozwoju Kadry przygotowuje i przedkłada Radzie Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego wnioski i opinie w sprawach: kwalifikacji osób na stanowiska pracowników naukowych

[49] J. Dydko, op. cit., s. 41.

i badawczo-technicznych oraz dorobku naukowego i technicznych tych pracowników, przeprowadzania przewodów doktorskich i habilitacyjnych oraz postępowań o nadanie tytułu naukowego, programów studiów podyplomowych i doktorskich. Regulacja ta wynika z § 5 ust. 3 regulaminu.

Komisja Ekonomiczna, zgodnie z § 5 ust. 4 regulaminu, przygotowuje i przedkłada Radzie Naukowej Instytutu wnioski i opinie w sprawach: kierunkowych i rocznych planów finansowych, rocznego sprawozdania finansowego, podziału zysku i gospodarki finansowej.

W skład komisji stałych wchodzą: przewodniczący komisji oraz od jednego do dziesięciu członków Rady Naukowej Instytutu. Rada Naukowa Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, zgodnie z § 5 ust. 6 regulaminu, powołuje powyższe osoby w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów. Posiedzenia komisji stałych zwołują ich przewodniczący. Jak stanowi § 5 ust. 10 regulaminu, posiedzenie komisji stałej odbywa się, gdy uczestniczy w nim co najmniej połowa jej członków, w tym przewodniczący komisji stałej, a wszyscy jej członkowie zostali pisemnie o posiedzeniu zawiadomieni.

Jak wskazuje § 6 ust. 1 i 3 regulaminu, Rada Naukowa Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego powołuje i odwołuje komisje doraźne lub zespoły doraźne. Realizują one zadania zakreślone w uchwale o ich powołaniu.

Rada Naukowa Instytutu obraduje na posiedzeniach zwykłych, a także posiedzeniach nadzwyczajnych. Zgodnie z dyspozycją § 7 ust. 1 regulaminu posiedzenia zwyczajne powinny się odbywać nie rzadziej niż trzy razy w ciągu roku kalendarzowego. Posiedzenia zwyczajne Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego zwołuje jej przewodniczący w porozumieniu z dyrektorem Instytutu. Natomiast posiedzenia nadzwyczajne zwołuje przewodniczący Rady Naukowej Instytutu z własnej inicjatywy, a także na pisemny wniosek połowy składu Rady Naukowej Instytutu, na wniosek dyrektora Instytutu lub na wniosek ministra nadzorującego. Zwołanie posiedzenia rady naukowej musi nastąpić z odpowiednim wyprzedzeniem. Stosownie do § 8 ust. 1 regulaminu powinno to nastąpić co najmniej 7 dni kalendarzowych przez dniem odbycia posiedzenia. Przewodniczący, zachowując ten termin, ma obowiązek wysłać do wszystkich członków Rady Naukowej Instytutu zawiadomienie o terminie i miejscu posiedzenia rady (forma stacjonarna, hybrydowa lub zdalna), wraz ze szczegółowym porządkiem obrad i projektami uchwał, ewentualnie inne materiały dotyczące spraw wnoszonych na posiedzenie rady. Natomiast zwołanie nadzwyczajne posiedzenia Rady Naukowej Instytutu następuje w terminie pięciu dni kalendarzowych, liczonych od złożenia wniosku.

Posiedzenia Rady Naukowej Instytutu, jak wynika z § 7 ust. 4 regulaminu, obywają się w siedzibie Instytutu lub w innym miejscu wyznaczonym przez

przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu albo za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej[50]. Posiedzenia mogą także odbyć się, w myśl § 7 ust. 4 regulaminu, hybrydowo, tj. cześć członków rady uczestniczy w posiedzeniu osobiście, a pozostali za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Posiedzenie Rady Naukowej Instytutu przebiega zgodnie z zatwierdzonym porządkiem obrad. Porządek może być uzupełniony lub zmieniony zwykłą większością głosów na posiedzeniu tego gremium na podstawie § 8 ust. 6 regulaminu.

Rada Naukowa Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego zajmuje stanowisko w formie uchwał[51]. Każdy członek rady posiada jeden głos – przesądza o tym § 10 ust. 3 regulaminu.

Rada Naukowa Instytutu ma zdolność do podejmowania uchwał, jeżeli na posiedzeniu obecna jest co najmniej połowa jej członków, w tym przewodniczący. Uchwały tego gremium w większości przypadków zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Przez zwykłą większość głosów rozumie się wynik, w którym liczba głosów oddanych „za" jest większa od liczby głosów oddanych „przeciw" uchwale. W przypadku równiej liczby głosów „za" i „przeciw" głos rozstrzygający, w myśl § 10 ust. 4 Regulaminu, należy do przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu. Członek rady może oddać swój głos za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, a także w trybie obiegowym[52].

Należy pamiętać, że – jak stanowi § 7 ust. 7 regulaminu – w sprawach pilnych, z wyjątkiem spraw osobowych, przewodniczący Rady Naukowej Instytutu, z własnej inicjatywy lub na wniosek dyrektora Instytutu, może zarządzić głosowanie nad uchwałami w trybie obiegowym, bez konieczności zwołania posiedzenia rady.

---

[50] Środki komunikacji elektronicznej powinny zapewnić członkom rady naukowej: transmisję posiedzenia w czasie rzeczywistym, możliwość równoczesnego dołączenia się do udziału w posiedzeniu rady naukowej i uczestnictwa wszystkich członków rady naukowej i jej uczestników, dwustronną komunikację umożliwiającą członkom rady naukowej biorącym udział w posiedzeniu wypowiadanie się w toku obrad.

[51] Jak przewiduje § 10 ust. 2 regulaminu, uchwała rady naukowej powinna zawierać: numer, datę, tytuł, podstawę prawną jej podjęcia, treść uchwały, tryb głosowania (tajny bądź jawny), podanie liczby osób (w tym członków rady naukowej, które wzięły udział w głosowaniu), a także wynik głosowania z podaniem liczby głosów „za", liczby głosów „przeciw" i liczby głosów „wstrzymujących się".

[52] Oddając głos w trybie obiegowym, członek rady naukowej otrzymuje pocztą elektroniczną na swój adres e-mail projekt uchwały i kartę do głosowania obiegowego. Oddaje głos na karcie do głosowania poprzez dokonanie skreślenia oraz odsyła uzupełnioną i wydrukowaną kartę przesyłką kurierską bądź w formie pliku elektronicznego na wskazany w wiadomości adres e-mail w terminie pięciu dni roboczych liczonych od dnia otrzymania karty. Głosowanie obiegowe uważa się za zakończone, zgodnie z § 11 ust. 3 pkt 3 regulaminu, i w razie podjęcia uchwałę za podjętą z chwilą upływu terminu oznaczonego dla oddania głosów (tj. pięciu dni roboczych) lub odpowiednio od daty otrzymania przez przewodniczącego rady naukowej instytutu wszystkich egzemplarzy uchwały podpisanych przez członków rady naukowej, cokolwiek nastąpi pierwsze.

Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 29 ust. 6 u.i.b. rada naukowa sporządza także opinie, o których mowa w ust. 2 pkt 4, 5, 7, 9–13 u.i.b., w terminie nie dłuższym niż 30 dni.

Dokumentacja działalności Rady Naukowej Instytutu

Przepisy ustawy o instytutach badawczych nie normują kwestii prowadzenia dokumentacji rady naukowej, jednakże działalność tę należy właściwie udokumentować. Statut Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego nie zawiera regulacji w tym przedmiocie. Kwestię tę normują postanowienia regulaminu Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego. Z posiedzeń rady naukowej, a także z posiedzeń komisji stałych i komisji doraźnych sporządzą się protokół. Protokół jest sporządzany także podejmowania uchwał w trybie obiegowym. W myśl § 14 ust. 1 regulaminu protokół z posiedzenia Rady Naukowej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego zawiera w szczególności: numer porządkowy, datę, formę posiedzenia (w przypadku formy stacjonarnej – miejsce posiedzenia), listę obecności zawierającą imiona i nazwiska obecnych członków rady naukowej oraz innych osób biorących udział w posiedzeniu (jako załącznik), porządek obrad oraz przebieg posiedzenia w przypadku uchwał podejmowanych na posiedzeniu lub w trybie obiegowym, treść uchwały, informację o trybie podjęcia uchwały, informację o wyniku głosowania, informację o zatwierdzeniu protokołu z poprzedniego posiedzenia, zwięzłe streszczenie dyskusji dotyczących zasadniczych zagadnień – różnicy stanowisk dotyczących istotnych spraw, wnioski zgłoszone do protokołu.

De lege lata zgodnie z § 4 ust. 2 regulaminu protokół z posiedzenia sporządza sekretarz rady naukowej. Projekt protokołu przekazywany jest przez przewodniczącego rady naukowej, za pośrednictwem sekretariatu naukowego Instytutu, członkom rady naukowej przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w terminie do 15 dni roboczych liczonych od dnia odbycia posiedzenia. Obowiązek ten wynika z § 14 ust. 2 regulaminu. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 14 ust. 3 regulaminu protokół z posiedzenia przyjmowany jest w drodze uchwały na kolejnym posiedzeniu tego gremium. Protokół podpisywany jest przez przewodniczącego albo zastępcę przewodniczącego rady naukowej, który prowadził posiedzenie rady naukowej. Regulamin w § 14 ust. 5 zobowiązuje sekretariat naukowy Instytutu do przechowywania protokołu z posiedzeń w postaci elektronicznej i papierowej.

Analiza porównawcza

Analizując umiejscowienie strukturalne Instytutu od strony porównawczej, należy mieć na uwadze konstrukcję polskich organów ochrony środowiska, Inspekcji Ochrony Środowiska oraz instytucji ochrony środowiska, w tym Państwowej Rady Ochrony Środowiska[53]. Należy zatem odszukać takie podmioty, które nie są ani agencjami ochrony środowiska, ani organami administracji rządowej, samorządowej czy też szczebla regionalnego (jak w przypadku Niemiec), a tym bardziej organami opiniodawczo-doradczymi. Polskim odpowiednikiem agencji ochrony środowiska w innych państwach Unii Europejskiej jest bowiem Główny Inspektorat Ochrony Środowiska[54].

Specyfika polskiego Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego jest więc o tyle szczególna, że jest on państwową jednostką naukowo-badawczą, a nie na przykład uniwersytecką, jak Aplinkos apsaugos institutas (Research Institute of Environmental Protection) Wileńskiego Uniwersytetu Technicznego im. Giedymina czy Nationalt Center for Miljø og Energi Uniwersytetu w Aarhus w Danii. Nie przynależy do państwowej akademii nauk, jak instytuty ukraińskie. Jednocześnie zaś prowadzi działania dydaktyczne. Nie przybrał formy spółki, jak UK Centre for Ecology & Hydrology[55] czy Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – spółki (agencji) powołanej przez niemiecki rząd federalny oraz rządy landów Saksonii i Saksonii-Anhalt[56]. Nie jest też owocem kooperacji między uczelnią a fundacją badawczą, jak holenderski Wageningen University & Research, który ukształtował się na bazie stacji doświadczalnych, państwowych instytutów badawczych, państwowych laboratoriów, ośrodków uniwersyteckich i urzędów/inspekcji[57]. Powinien być ponadto odróżniany od podobnych instytucji, ale działających w państwach federacyjnych, jak rosyjski Научно-исследовательский институт охраны окружающей среды oraz instytucji pełniących rolę sieci badawczej, jak Oslo Centre for Interdisciplinary Environmental and Social Research w Norwegii. Trudno go porównać do francuskiego Państwowego Instytutu Badawczego Rolnictwa, Żywności i Środowiska (l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement – INRAE) ze względu brak rozbudowanej struktury terenowej i znacznie węższy zakres działalności.

[53] Tytuł VII dział I ustawy z dnia 17 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.); M. Czuryk, *Zadania organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie" 2009, nr 3–4, s. 41–58; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1259 i nast.; M. Walas, *Organy ochrony środowiska w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2009, nr 1, s. 41–50.

[54] https://epanet.eea.europa.eu/our-group (data dostępu: 15.09.2022).

[55] https://www.ceh.ac.uk/about-us/contact-us (data dostępu: 15.09.2022).

[56] *Zahlen und Fakten*, https://www.ufz.de/index.php?de=34260 (data dostępu: 15.09.2022).

[57] *Historie van Wageningen University & Research*, https://www.wur.nl/nl/over-wageningen/historie.htm (data dostępu: 15.09.2022).

Odpowiednikiem polskiego Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczeg byłyby więc: chorwacki Instytut Ochrony Środowiska i Przyrody (Zavod za zaštitu okoliša i prirode), będący agendą Ministerstwa Gospodarki i Zrównoważonego Rozwoju (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja)[58], Fiński Instytut Środowiska (Suomen ympäristökeskus)[59] oraz włoski Wyższy Instytut Ochrony i Badań Środowiska (L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale)[60]. Jednakże pełnią one również rolę agencji ochrony środowiska, która w Polsce przypisana jest Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska.

Ściślej biorąc, w państwach Unii Europejskiej trudno jest znaleźć dokładny odpowiednik polskiego Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego. W toku szerszej analizy porównawczej uznano więc, że przydatne będzie odszukanie takiej instytucji, która nie tyle jest analogiczna pod względem treści, ale formy prawnej i statusu w strukturze aparatu państwowego. W kulturze prawnej państw Europy Środkowo-Wschodniej podobna struktura administracji publicznej występuje w Czechach. Tamtejsze instytuty posiadają również taki sam status normatywny, tj. są publicznymi instytutami badawczymi nadzorowanymi przez właściwych ministrów.

Czeskie Ministerstwo Środowiska (Ministerstvo životního prostředí) nadzoruje dwa instytuty: Instytut Gospodarki Wodnej (Výzkumný ústav vodohospodářský T.G. Masaryka v.v.i.) i Instytut Architektury Krajobrazu i Ogrodnictwa (Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví v.v.i.)[61]. W czeskiej nomenklaturze urzędowej używa się skrótu v.v.i.: „veřejná výzkumná instituce", czyli państwowy instytut badawczy. Odróżnia się je w ten sposób od innych osób prawnych prawa publicznego. Jako przykład porównawczy posłuży Instytut Gospodarki Wodnej, gdyż jest silniej rozwinięty.

Výzkumný ústav vodohospodářský T.G. Masaryka (VÚV TGM, v.v.i.) był jednym z pierwszych instytutów naukowych powołanych przez niepodległe państwo czechosłowackie. Uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1919 r. utworzono bowiem Państwowy Instytut Hydrologiczny (Státní ústav hydrologický). Po 1989 r. przeszedł zmiany organizacyjne i po przekształceniach został wpisany do rejestru państwowych instytutów badawczych z dniem 1 stycznia 2007 r.[62] Zarządzeniem Ministra Środowiska č. 12/06 z dnia 12 grudnia 2006 r. określono m.in. nazwę, siedzibę, organ nadzorujący, cele, zadania oraz strukturę instytutu[63]. Zmian statutu dokonano w latach 2007 i 2011, po czym 31 maja 2011 r. wydano tekst jednolity[64].

[58] https://www.haop.hr/hr/kontakt (data dostępu: 15.09.2022).
[59] https://www.syke.fi/fi-FI (data dostępu: 15.09.2022).
[60] https://www.isprambiente.gov.it/it (data dostępu: 15.09.2022).
[61] https://www.vukoz.cz/index.php/cs (data dostępu: 15.09.2022).
[62] https://rvvi.msmt.cz/detail.php?ic=00020711 (data dostępu: 20.09.2022).
[63] https://rvvi.msmt.cz/detail.php?ic=00020711&doc=271 (data dostępu: 20.09.2022).
[64] https://rvvi.msmt.cz/detail.php?ic=00020711&doc=1006 (data dostępu: 20.09.2022).

Organami instytutu są: dyrektor (ředitel), rada instytutu (rada instituce) oraz rada nadzorcza (dozorčí rada). Funkcjonują ponadto organy doradcze dyrektora instytutu: rada naukowa, rada wydawnicza, rada wydawnicza czasopisma „Vodohospodářské technicko-ekonomické informace", redakcja naukowa oraz komisje powoływane *ad hoc*.

Status instytutów badawczych w Czechach reguluje ustawa o państwowych instytutach badawczych (Zákon o veřejných výzkumných institucích, Zákon č. 341/2005 Sb.)[65]. Zgodnie z jej § 16 wspomniane wyżej: dyrektor, rada instytutu i rada nadzorcza są organami ustawowymi. W polskim prawie takimi organami są: dyrektor i rada naukowa. Czeski ustawodawca precyzyjniej zakreślił status rady instytutu oraz rady naukowej. Rada naukowa, w przeciwieństwie do realiów polskich, nie jest organem ustawowym i nawet nie jest uwidoczniana w statucie danego instytutu. Jest organem typowo wewnętrznym: doradczym dla dyrektora, wypracowującym opinie w sprawach zasadniczych dotyczących instytutu, fachowych, koncepcyjnych i organizacyjnych. Członków rady powołuje dyrektor i on też mianuje przewodniczącego rady naukowej[66]. Rady naukowe owszem nabierają szerszych kompetencji, lecz w podmiotach systemu szkolnictwa wyższego i Akademii Nauk Czeskiej Republiki.

Mamy więc do czynienia z dwoma różnymi modelami rady naukowej i odmiennymi wzorami regulacyjnymi statusu prawnego organów ustawowych państwowych instytutów badawczych. W Polsce rada naukowa jest organem ustawowym, ale o ograniczonej decyzyjności przy jednoczesnej niezależności personalnej, zapewnionej procedurą wyboru członków. W Czechach rada naukowa nie jest ani organem ustawowym, ani decyzyjnym i jest zależna personalnie od dyrektora instytutu. Dzieje się tak dlatego, że organem ustawowym jest rada instytutu, która, mając umocowanie ustawowe, posiada na mocy § 18 ust. 2 wspomnianej ustawy kompetencje decyzyjne. Warto się zastanowić, czy tworzenie przez polskiego ustawodawcę w drodze ustawowej organu o tak wąskich kompetencjach było więc systemowo zasadne.

W Czechach rada instytutu składa się z: przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego oraz członków (§ 18 ust. 1). Liczba członków wynosi od 5 do 15 – proporcjonalnie do liczby pracowników prowadzących działalność naukową lub badawczo-rozwojową (§ 18 ust. 3 w zw. z ust. 6). Jak zauważyła Pavla Špondrová, ustawodawca nie wprowadził przy tej okazji parytetu płci[67].

Do zadań rady należy (§ 18 ust. 2):

a) dbanie o zachowanie celu, dla którego instytut został założony, realizację interesu publicznego oraz właściwe nim zarządzanie,

---

[65] J. Bárta, *Deset let zákona oveřejných výzkumných institucích*, „Právník" 2017, nr 10, s. 915–927.

[66] https://www.vuv.cz/zakladni-informace/organy-vuv-tgm/poradni-organy-reditele/ (data dostępu: 20.09.2022).

[67] P. Špondrová, *Právní aspekty postavení žen a mužů ve vysokoškolském prostředí a ve veřejných výzkumných institucích v České republice*, Praha 2014, s. 15.

b) ustanawianie kierunków działań zgodnie ze statutem i decydowanie o koncepcji jego rozwoju;

c) zatwierdzanie budżetu oraz jego zmian,

d) zatwierdzanie przepisów wewnętrznych instytutu (w tym np. kodeksów etycznych)[68],

e) zatwierdzanie raportu rocznego, sprawozdania finansowego i decydowanie o podziale zysku lub pokryciu straty,

f) omawianie projektu zmian statutu,

g) wyrażanie uprzedniej zgodę lub samodzielne proponowanie organowi założycielskiemu/nadzorującemu połączenie, włączenie lub podział instytutu,

h) ogłaszanie konkursu na stanowisko dyrektora instytutu, wnioskowanie do organu założycielskiego o powołanie wybranej osoby na stanowisko dyrektora, ale z prawem wnioskowania do organu założycielskiego o odwołanie dyrektora, a co więcej – wyrażanie zgody na odwołanie, jeśli organ założycielski chce odwołać dyrektora z własnej inicjatywy (§ 18 ust. 1 w zw. z § 17 ust. 1),

i) omawianie projektów badawczych, rozwojowych i innowacyjnych,

j) omawianie projektów zawarcia umów o współpracy z zagranicznymi oraz krajowymi instytucjami naukowymi.

Biorąc pod uwagę uprawnienie do zatwierdzania przepisów wewnętrznych, widać poważny potencjał rady. Ona zatwierdza bowiem w szczególności (§ 20 ust. 1): własny regulamin wyborczy, regulamin organizacyjny instytutu, przepisy płacowe, zasady gospodarowania środkami budżetowymi oraz regulamin rady nadzorczej. Bez jej zgody organ założycielski nie może dokonać przekształcenia instytutu ani odwołać dyrektora. Oprócz tego stanowi gremium decyzyjne w zakresie kierunków działań i rozwoju, a także jest forum dyskusji nad projektami realizowanymi przez instytut i zawieranymi porozumieniami o współpracy[69]. Kompetencje w zakresie dyskutowania nad projektami naukowymi, wbrew pozorom, ma duże znaczenie, ponieważ rada w ten sposób wywiera wpływ na dyrektora instytutu co do kierunków badań oraz ich finansowania[70].

W radzie, oprócz przedstawicieli pracowników, zasiadają członkowie reprezentujący otoczenie zewnętrzne (społeczno-gospodarcze oraz podmioty prowadzące działalność badawczo-rozwojową) i powinno ich być od 1/3 do 1/2 ogółu członków (§ 18 ust. 4). Pracownicy wybierają swoich przedstawicieli w drodze głosowania tajnego, w wyborach równych i bezpośrednich. Czynne

---

[68] J. Nesiba, M. Stránský, *Etický management veřejných institucí v ČR*, [w:] V. Klímová, V. Žítek, *XXI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*, Brno 2018, s. 457–464.

[69] Szerzej: T. Kaplan, A. Sojková, *Zákon o veřejných výzkumných institucích. Komentář*, Praha 2019.

[70] Por. M. Kobert, *Změny v právní úpravě výzkumných organizací v souvislosti s novými evropskými předpisy*, „Ergo" 2015, t. 10, nr 2–3, s. 30–35.

i bierne prawa wyborcze przysługują wyłącznie pracownikom naukowym lub prowadzącym działalność badawczo-rozwojową. Do ważności wyborów niezbędny jest udział ponad połowy pracowników, a do wyboru – bezwzględna większość głosów. Przedstawicieli otoczenia zewnętrznego przedstawiają osoby reprezentujące dane podmioty na wniosek dyrektora instytutu (§ 18 ust. 5). Czeski ustawodawca, mając świadomość szczupłości kadr oraz stabilności zatrudnienia w ramach instytutów, przewidział możliwość ponownego wyboru danej osoby do rady instytutu i to bez ograniczeń w zakresie kadencji, która trwa pięć lat (§ 18 ust. 7).

Członkostwo w radzie kończy się z chwilą (§ 18 ust. 10): upływu kadencji, rezygnacji, śmierci lub odwołania. W ustawie czeskiej przewidziano bowiem możliwość odwołania członka rady z inicjatywy pracowników w głosowaniu, w którym weźmie udział ponad połowa uprawnionych, a wniosek o odwołanie zostanie poparty bezwzględną większością ważnych głosów (§ 18 ust. 11).

Ciekawym jest rozwiązanie z § 18 ust. 12, ponieważ w wypadku bezczynności rady, tj. braku posiedzeń przez okres 6 miesięcy, z końcem ostatniego dnia szóstego miesiąca dochodzi do automatycznego wygaśnięcia kadencji rady. Wówczas inicjatywa zwołania nowej rady spoczywa na dyrektorze. Taka zapobiegliwość ze strony ustawodawcy może dziwić, ale należy pamiętać o ciążących na radzie obowiązkach i związanych z nimi uprawnieniami, szczególnie w zakresie zatwierdzania budżetu. Instytuty są przecież zobowiązane do przestrzegania dyscypliny finansów publicznych[71]. Dlatego taki przepis dyscyplinujący członków rady, a jednocześnie dający dyrektorowi instytutu możliwość działania wydaje się interesujący.

Wnioski

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy jest państwową jednostką organizacyjną wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Zgodnie ze statutem Instytut prowadzi badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe na rzecz rozwoju gospodarki, dotyczące ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania zmianom klimatu oraz racjonalnego korzystania ze środowiska i jego zasobów. Prowadzi badania i wykonuje oceny stanu środowiska, w tym w ramach monitoringu środowiska, realizuje również zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarzą-

[71] M. Jošt, *Audit veřejných výzkumných institucí*, „Acta academica karviniensia" 2019, nr 4(19), s. 18–29. Zob. też: K. Šima, *Institucionální financování výzkumu a vývoje v ČR*, „AULA" 2007, t. 15, nr 4, s. 60–74.

dzania Emisjami oraz inne zadania wyznaczone w obowiązujących aktach prawnych[72].

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, jak każda polska osoba prawna, działa – stosownie do art. 38 Kodeksu cywilnego – przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie o instytutach badawczych i w opartym na niej statucie, a także w regulaminie rady naukowej. Organami Instytutu są zarząd i rada naukowa. Rada Naukowa Instytutu, jako jego organ, jest częścią składową konstrukcji osoby prawnej, elementem jej ustroju. Jej działanie jest bezpośrednio przypisane osobie prawnej, w tym przypadku Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu[73].

Rada Naukowa Instytutu jest organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym Instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej. Ustawodawca w art. 30 ust. 1 u.i.b. ustalił, że liczba członków tego gremium nie może liczyć mniej niż 12 i nie więcej niż 40 osób. Statut Instytutu powinien określić zarówno liczbę członków rady, jak również proporcje udziału osób posiadających stopień naukowy doktora oraz stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy, wchodzących w skład rady naukowej i będących pracownikami Instytutu. Rada Naukowa Instytutu, zgodnie ze statutem, liczy 20 osób. W jej skład wchodzą: pracownicy naukowi i badawczo-techniczni zatrudnieni w Instytucie (10 osób), a także 10 osób wskazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska. Należy pamiętać, że w myśl art. 30 ust. 5 pkt 2 u.i.b. w skład rady wchodzi także przedstawiciel ministra szkolnictwa wyższego, wyłącznie z prawem głosu w ściśle określonych sprawach. Osoba ta nie jest zaliczana do osób, o których mowa w art. 30 ust. 1 u.i.b.

Zadania rady zostały enumeratywnie wskazane w ustawie o instytutach badawczych. Na marginesie warto zauważyć, że w roku 2021 Rada Naukowa Instytutu obradowała 8 razy i podjęła 19 uchwał dotyczących: rocznego sprawozdania finansowego za rok 2020 wraz z podziałem zysku netto za rok obrotowy 2020, rocznego sprawozdania z działalności Instytutu w 2020 roku, planu prac badawczych na rok 2022, planu finansowego na rok 2022, zmiany w regulaminie organizacyjnym Instytutu, programów studiów podyplomowych, a wreszcie porozumień w zakresie stałej współpracy Instytutu z innymi osobami prawnym[74].

---

[72] Zob. sprawozdanie z działalności Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego za rok 2021, s. 14, https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/07/IOS-BP-Sprawozdanie-online.pdf (data dostępu: 20.04.2022).

[73] Należy pamiętać, że przyjmuje się, iż osoba prawna ponosi odpowiedzialność za czyny niedozwolone jej organu – J. Mucha-Kujawa, *Teoretycznoprawne aspekty przedstawicielstwa organizacyjnego jako pragmatycznego sposobu reprezentacji osoby prawnej*, „Studia Prawnicze" 2017, nr 3, s. 169.

[74] Sprawozdanie z działalności Instytutu Ochrony Środowiska..., s. 15.

Rada działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu. Regulamin ten, jako akt wewnętrzny, powinien być dostosowany do potrzeb Rady Naukowej Instytutu. Musi być sporządzony na piśmie i nie może być sprzeczny z postanowieniami ustawy ani statutu. Należy z całą stanowczością zaapelować do członków rady naukowej, aby w opracowanie regulaminu rady zostali zaangażowani wszyscy jej członkowie – co często w praktyce jest pomijane. Ważne jest, aby regulamin precyzyjnie normował kwestie, takie jak organizacja rady naukowej, komisji i zespołów, tryb pracy rady oraz tryb podejmowania przez nią uchwał.

Rada naukowa jest ważnym organem podejmującym działania na wielu, nie tylko naukowych, płaszczyznach. Ustala ona merytoryczną linię programową rozwoju, zakres prac naukowych na wszystkich etapach ich powstawania w zgodzie z aktualnymi tendencjami rozwoju wiedzy na tematy, które są związane z całokształtem działań instytutu. Rada sprawuje także bieżący nadzór nad funkcjonowaniem instytutu, dba zwłaszcza o wysoki poziom jego działalności naukowej, jak również o rozwój osób rozpoczynających i kontynuujących karierę badawczo-naukową.

Wprowadzone w 2016 r. do ustawy o instytutach badawczych zmiany legislacyjne ograniczyły uprawnienia rady naukowej, ograniczyły procentowy udział w składzie rady naukowej członków będących pracownikami instytutu, a także zmniejszyły liczbę jej członków, spośród których wybierany jest przewodniczący rady. Obecnie wybiera się go tylko spośród członków powołanych przez ministra nadzorującego. Zmniejszony został również procentowy udziału w składzie rady naukowej członków będących pracownikami instytutu. Zmiany te nie sprzyjają rozwojowy instytutów.

De lege ferenda należałoby rozważyć wprowadzenie możliwości wybierania przewodniczącego rady naukowej spośród wszystkich członków tego organu, nie zaś wyłącznie spośród osób powołanych do grona członków rady przez ministra nadzorującego. Tym samym postulat ten zakłada powrót do rozwiązania prawnego sprzed nowelizacji ustawy o instytutach badawczych przeprowadzonych w 2016 roku. Dla poniesienia rangi działań rady warto rozważyć, czy osoba kandydująca do pełnienia funkcji przewodniczącego nie powinna posiadać co najmniej stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Regulacja prawna funkcjonowania Rady Naukowej Instytutu wymaga zmian legislacyjnych, przede wszystkim w zakresie jej kompetencji. Pożądane byłoby, aby z gremium opiniodawczego stała się ona gremium zatwierdzającym. Do jej obowiązków powinno należeć zatwierdzanie linii programowej rozwoju w zakresie prac naukowych na wszystkich etapach ich powstawania i w zgodzie z aktualnymi tendencjami rozwoju wiedzy na tematy, które są związane z całokształtem działań Instytutu. Rada powinna zatwierdzać kandydatów na stanowiska: zastępcy dyrektora do spraw naukowych, sekretarza naukowego oraz kierowników komórek organizacyjnych wskazanych w regulaminie

organizacyjnym, odpowiedzialnych za prowadzenie badań naukowych. Dla podwyższenia rangi tej instytucji należy powierzyć jej opiniowanie kandydata na stanowisko dyrektora Instytutu, a także nadzorowanie funkcjonowania Instytutu z dbałością o wysoki poziom jego działalności naukowej, jak również rozwój osób rozpoczynających i kontynuujących karierę badawczo-naukową. Zasadne wydaje się też nadanie radzie naukowej prawa do formułowania własnych uwag i wniosków m.in. w zakresie planów i sprawozdań przedstawianych jej przez dyrekcję Instytutu.

Ustawodawca powinien również zmodyfikować art. art. 30 ust. 4 u.i.b., gdyż obecnie budzi on wątpliwości i prowadzi do odmiennych interpretacji prawnych. Nowa treść wskazanego przepisu może być następująca: „Do rady naukowej wchodzą osoby spoza instytutu posiadające co najmniej stopień naukowej doktora oraz osoby wyróżniające się wiedzą i praktycznym dorobkiem w sferze gospodarczej objętej w działalnością instytutu, które powołuje minister nadzorujący w terminie do 14 dni przed końcem kadencji rady naukowej". Aby zapewnić pełną transparentność, należy usunąć przepis, w myśl którego dyrektor Instytutu przedstawia ministrowi nadzorującemu listę kandydatów, wśród których może on wskazać członków tego gremium.

Zaproponowane zmiany legislacyjne, dotyczące m.in. składu Rady Naukowej Instytutu oraz rozszerzenia uprawnień tego organu, zdaniem autora opracowania będą sprzyjały rozwojowi Instytutu i upodobnią polskie rozwiązania do regulacji czeskich. Obecne polskie przepisy powodują pewien dysonans między ustawowym statusem rady naukowej a ograniczonym zakresem kompetencji.

Wykaz literatury

Banasik K., *Pracownik naukowy a pracownik badawczy w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 7–8.

Barcikowska R., *Planowane zmiany w instytutach badawczych w Polsce*, „Prace Instytutu Kolejnictwa" 2017, z. 156.

Bárta J., *Deset let zákona oveřejných výzkumných institucích*, „Právník" 2017, nr 10.

Basta J., *Dowód z opinii instytutu naukowego lub naukowo badawczego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki stosowania środków dyscyplinujących*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2021, nr 4.

Błaszczak P., *25 lat działalności Instytutu Ochrony Środowiska,* „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych" 2011, nr 46.

Cilak M., *Instytuty badawcze jako forma działalności naukowej i gospodarczej państwa – problematyka pozycji i formy prawnej*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2015, nr 4.

Czuryk M., *Zadania organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie" 2009, nr 3–4.

Dadańska K.A., *Działanie osoby prawnej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

Daszkiewicz M., *Jednostki badawczo-rozwojowe jako źródło innowacyjności w gospodarce i pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.

Dydko J., *Decyzja administracyjna jako forma sprawowania nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutu badawczego*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 1.

Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Gryzik A., *Instytuty badawcze w nowoczesnej gospodarce*, Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2017.

Heropolitańska I., *Instytut badawczy*, [w:] I. Heropolitańska, A. Nierodka, T. Zdziarski, *Kredyty, pożyczki i gwarancje bankowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Historie van Wageningen University & Research, https://www.wur.nl/nl/over-wageningen/historie.htm.

Jošt M., *Audit veřejných výzkumných institucí*, „Acta academica karviniensia" 2019, nr 4(19).

Kaczmarek A., *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2016, nr 2.

Kobert M., *Změny v právní úpravě výzkumných organizací v souvislosti s novými evropskými předpisy*, „Ergo" 2015, t. 10, nr 2–3.

Michta D., *Ustawa o instytutach badawczych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Mucha-Kujawa J., *Teoretycznoprawne aspekty przedstawicielstwa organizacyjnego jako pragmatycznego sposobu reprezentacji osoby prawnej*, „Studia Prawnicze" 2017, nr 3.

Mzyk P., Rembisz M., Świat P., *Status prawny Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2019, t. XXIV.

Nesiba J., Stránský M., *Etický management veřejných institucí v ČR*, [w:] V. Klímová, V. Žítek, *XXI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, Sborník příspěvků*, Masarykova univerzita, Brno 2018.

Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Niewęgłowski A., *Wyniki prac badawczych w obrocie cywilnoprawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Salamonowicz M., *Treść i charakter prawny umowy o prace badawczo-rozwojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Sęga G., *Kolizja i konkurencja kontroli administracyjnej oraz kolizja i konkurencja obowiązków wynikających z kontroli administracyjnej – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 3.

Šima K., *Institucionální financování výzkumu a vývoje v ČR*, „AULA" 2007, t. 15, nr 4.

Špondrová P., *Právní aspekty postavení žen a mužů ve vysokoškolském prostředí a ve veřejných výzkumných institucích v České republice*, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2014.

Sprawozdanie z działalności Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego za rok 2021, https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/07/IOS-BP--Sprawozdanie-online.pdf.

Statut Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., https://www.clor.waw.pl/bip/images/ORG/STATUT_CLOR_ZATWIERDZONY_ MK_20191120.pdf.

Statut Instytutu Badawczego Leśnictwa z dnia 17 lutego 2022 r., http://bip.ibles.pl/artykuly/103/status-prawny.

Statut Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach zatwierdzony 20 lipca 2021 r., https://bip.ietu.pl/wp-content/uploads/2021/08/Statut-IETU-20.07.2021-1.pdf.

Statut Instytutu Energetyki z dnia 12 grudnia 2017 r., https://www.ien.com.pl/tl_files/pliki/Intranet/Dokumenty%20zalozycielskie%20IEn/Statut%20IEn%20-%202018-03-01.pdf.

Statut Instytutu Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego z siedzibą w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., https://www.ifpilm.pl/attachments /article/654/Statut%20IFPiLM%2026.06.2020.pdf.

Statut Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 6 października 2016 r., https://www.inig.pl/images/pliki/001_Staut_INiG_PIB_2016.pdf.

Statut Narodowego Centrum Badań Jądrowych w Otwocku – Świerku z dnia 22 października 2019 r., https://www.ncbj.gov.pl/sites/default/files/statut_ncbj_17_06_2020.pdf.

Walas M., *Organy ochrony środowiska w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2009, nr 1.

Summary

Legal regulation of the scientific council of the Institute of Environmental Protection – National Research Institute

Keywords: environmental law, research institute, scientific council.

In the specialised literature on the subject, there is a noticeable lack of studies dealing with the issue of legal aspects of the functioning of a scientific council of a research institute. No one has even attempted to present the legal regulations for the operation of such a council in a specific institute. The aim of this article is to analyze the legal regulations concerning the scientific council of the Institute of Environmental Protection – National Research Institute. The text presents the history and legal regulations regarding the structure and functioning of this body, and discusses the historical aspects of its creation, the composition and the process of appointing and dismissing members of the scientific council, their rights, and obligations, as well as the tasks of the council. The procedure of deliberating and adopting resolutions is presented, as well as the method of documenting the activities of this body. The subject of the study is, on the one hand, the presentation and characterization of the institute's scientific council, and on the other hand, the proposal of new legal solutions covering various aspects of the organ's operation. Their introduction would translate into an improvement in the functioning of the institute, the activity of which is in line with the activities of the state. The practice of functioning of the amended provisions contained in the Act on Research Institutes, which refer to the scientific council, in the opinion of the author of the text, indicates that they require clarification or re-regulation of certain

issues at the level of statutory provisions. The final conclusions indicate that the scientific council is a decision-making, initiating, opinion-making and advisory body in the field of the statutory activities of the institute and in matters of the development of scientific and research and technical staff. Its powers constitute a closed catalogue and are enumerated by the legislator. As a collegiate body, the council operates based on the provisions of the Act on Research Institutes, the statute of the institute, as well as the provisions of the regulations adopted by it. These regulations, as an internal act, should be adapted to the needs of a particular Scientific Council. It must be in writing and should not conflict with the provisions of the law or the statute. All board members should be involved in the development of the bylaws of the board – which is often overlooked in practice. It is crucial that the regulations precisely regulate issues such as the organization of the scientific council, committees, and teams, as well as the way the council works and adopts resolutions.

DOI: 10.31648/sp.8050

Bogusława Dobkowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-5840-2908
boguslawa.dobkowska@uwm.edu.pl

Decyzja o warunkach zabudowy dla całej działki ewidencyjnej czy jej części?

Wstęp

Decyzja o warunkach zabudowy funkcjonuje w polskim porządku prawnym niemal od dwudziestu lat. Zdawać by się zatem mogło, że stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1] nie nastręcza większych trudności i problemów prawnych przy jej wydawaniu. Tak oczywiście nie jest, gdyż mimo że zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i doktryna[2] wyjaśniło i rozwiązało wiele problemów, to nie oznacza to, że one nie powstają w toku postępowań o wydanie takich decyzji na tle różnych stanów faktycznych. Wydaje się, że takim zagadnieniem jest obecnie problem, czy ustalenie warunków zabudowy jest możliwe dla części działki, czy tylko dla działki ewidencyjnej jako całości. Co do zasady bowiem decyzja o warunkach zabudowy przesądza jedynie o tym, że na działce oznaczonej we wniosku o ustalenie warunków zabudowy możliwe będzie zrealizowanie przedsięwzięcia o przedstawionych przez inwestora parametrach. W decyzji tej nie określa

[1] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), dalej jako u.p.z.p.

[2] I. Zachariasz, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012; Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2009; K. Małysa-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus" 2009, nr 1, s. 10; eadem, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 7–8, s. 5–24.

się precyzyjnego położenia przyszłej inwestycji na działce. W konsekwencji zasadne jest pytania, czy taką decyzję można wydać dla części działki, na której powstać ma zabudowa. Zagadnienie to aktualizuje się zwłaszcza w sytuacji, gdy część działki inwestora ma przeznaczenie wykluczające możliwość zabudowy (np. rolne lub leśne), zaś pozostała ma charakter budowlany. Kwestia ta stała się przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Celem artykułu będzie przedstawienie tych rozbieżności i jednocześnie wskazanie własnego stanowiska w tym zakresie.

Decyzja o warunkach zabudowy – ogólna charakterystyka

Dokonując ogólnej charakterystyki decyzji o warunkach zabudowy, należy przypomnieć, że jest to pierwsza decyzja wydawana w procesie inwestycyjnym[3] i ma ona charakter wstępny, jeżeli teren inwestycji nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta w sposób ogólny ustala warunki inwestycji i nie przesądza o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji, a jedynie określa, czy planowana jest dopuszczalna do realizacji w danym miejscu z punktu widzenia wymogów zagospodarowania przestrzennego. W decyzji lokalizacyjnej organ orzekający powinien ustalić warunki inwestowania, a ich konkretyzacja następuje dopiero w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę[4]. Decyzja o warunkach zabudowy nie przesądza również o warunkach technicznych czy budowlanych, jakie musi spełniać planowana inwestycja, lecz przesądza jedynie o jej funkcji oraz czy w świetle występującej na danym terenie zabudowy jej realizacja będzie stanowić kontynuację owej zabudowy[5].

Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze utrwalone jest stanowisko co do tego, że decyzja o warunkach zabudowy ma co do zasady związany charakter i jest aktem deklaratoryjnym[6]. Wynika to m.in. z art. 64 w związku z art. 56 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym nie można odmówić ustalenia loka-

[3] W przypadku niektórych inwestycji wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Taka decyzja winna być wówczas dołączona do wniosku o ustalenie warunków zabudowy na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r., poz. 1029).

[4] Wyrok NSA z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1859/18, CBOSA.

[5] Wyrok WSA w Poznaniu z 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 356/19, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 16 października 2019 r., sygn. akt II Sa/Kr 644/19, CBOSA.

[6] Inne stanowisko w tym zakresie zostało wyrażone m.in. przez B. Dobkowską i K. Klonowskiego, *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego – analiza krytyczna*, [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015, s. 189.

lizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. W orzecznictwie wyjaśnia się, że decyzja o warunkach zabudowy ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę na warunkach w niej określonych. Decyzja o warunkach zabudowy, wydawana w przypadku braku obowiązującego dla terenu objętego wnioskiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ma rozstrzygnąć tylko o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na tym terenie, a także określić warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu wynikające z przepisów odrębnych. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie ma w żadnym razie charakteru uznaniowego i jest typowym przykładem aktu związanego, w którym organ zobowiązany jest dokonać ustalenia stanu faktycznego i jego zbadania pod kątem zgodności z przepisami prawa. Jeżeli żaden przepis prawa nie sprzeciwia się zamierzeniu inwestycyjnemu, organ zobligowany jest do wydania decyzji pozytywnej. Inaczej mówiąc, zgodność z normami powszechnie obowiązującymi jest warunkiem koniecznym do wydania decyzji o warunkach zabudowy[7]. Również normy ogólne określone w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie mogą stanowić podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy. Oznacza to, że organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest obowiązany ją wydać, jeżeli spełnione zostały wymogi określone w art. 61 ust. 1 pkt 1–6 u.p.z.p.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy wymaga spełnienia łącznie przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1–6 u.p.z.p.[8] Niewątpliwie największe kontrowersje wywoływał i nadal wywołuje wprowadzony do polskiego systemu prawnego wymóg istnienia zabudowy na działce sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, pozwalającej na określenie wymagań dla nowej zabudowy, nazywany zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie zasadą

---

[7] Por. wyrok NSA w Warszawie z 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2621/15, Lex nr 2341110; wyrok WSA w Kielcach z 5 września 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 453/13, Lex nr 1462016; również wyrok WSA w Poznaniu z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 908/13, Lex nr 1405122.

[8] Zgodnie z treścią tego przepisu: 1) 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; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi; 6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze: a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 428, 784 i 922) ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach gazociągu.

dobrego sąsiedztwa. Wymóg ten sformułowany został za pomocą pojęć wieloznacznych (typu: działka sąsiednia, kontynuacja funkcji, kontynuacja parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu), stąd nieocenioną rolę spełniły, zwłaszcza na początku obowiązywania u.p.z.p., poglądy doktryny w tym zakresie[9].

W obecnym stanie prawnym, w myśl art. 61 ust. 5 a u.p.z.p., „w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę". Przy tym wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie przesądza jeszcze, że inwestycja powstanie, gdyż dopiero po zatwierdzeniu projektu budowlanego i uzyskaniu pozwolenia na budowę inwestor może przejść do realizacji zamierzenia. Do tego czasu nie może podejmować żadnych czynności związanych z samą budową[10]. Zatem sama decyzja nie przesądza o prawie do rozpoczęcia budowy. Budowę można dopiero rozpocząć na podstawie wykonalnej decyzji o pozwoleniu na budowę, która może być wydana jedynie inwestorowi, który m.in. wykaże się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane[11].

W konsekwencji można przyjąć, że decyzja o warunkach zabudowy określa jedynie ogólne ramy dla planowanej inwestycji, statuując jej charakterystyczne parametry, ale nie zawiera szczegółowych rozwiązań architektoniczno-budowlanych, w tym również posadowienia obiektu budowlanego czy też usytuowania miejsc parkingowych – o tym bowiem orzeka organ właściwy w toku postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę[12].

---

[9] M. Szewczyk, *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia"*, „Casus" 2005, nr 1; D. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus" 2005, nr 3; T. Bąkowski, *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, nr 2.

[10] Wyrok NSA z 21 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1179/17, CBOSA.

[11] Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2822/14, CBOSA.

[12] Wyrok WSA w Olsztynie z 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/OI 757/11, CBOSA.

Ustalanie warunków zabudowy dla działki ewidencyjnej czy dla terenu objętego wnioskiem?

W myśl art. 52 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek inwestora[13]. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się stanowisko, zgodnie z którym właściwy organ jest związany treścią tak wyznaczonego żądania (zawartego w złożonym wniosku) i nie może samodzielnie modyfikować wniosku strony[14]. Przyjmuje się, że zakres tego związania jest wyznaczony treścią art. 52 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Istnieje zatem związanie wskazanymi przez inwestora granicami terenu objętego oraz charakterystyką podstawowych cech planowanej inwestycji (w tym określeniem przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu i charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji)[15]. Nie jest to jednak związanie bezwzględne, gdyż niektóre parametry powinny zostać ustalone przez organ prowadzący postępowanie[16].

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest wskazanie, że inwestor we wniosku o wszczęcie postępowania wskazuje – obok rodzaju inwestycji i jej charakterystycznych parametrów urbanistyczno-architektonicznych – także teren, którego wniosek dotyczy i obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Literalne odczytanie treści przepisu wskazuje, że jest w nim mowa o terenie, a nie o działce ewidencyjnej w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Niemniej osią sporu w orzecznictwie jest następująca kwestia: czy w świetle przepisów ustawy

---

[13] Wniosek taki powinien zawierać: 1) mapę zasadniczą lub, w przypadku jej braku, mapę ewidencyjną, pochodzące z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujące teren, którego wniosek dotyczy, wraz z obszarem, na który inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000, w postaci: a) elektronicznej – w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych albo b) papierowej; 1a) określenie granic terenu objętego wnioskiem [podkr. B.D.]; 2) charakterystykę inwestycji, obejmującą: a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów, b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko; 3) w przypadku lokalizacji składowiska odpadów: a) docelową rzędną składowiska odpadów, b) roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów, c) sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków, d) sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego.

[14] Wyrok NSA z 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 101/13, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1345/19, CBOSA.

[15] Wyrok WSA w Łodzi z 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 487/19, CBOSA.

[16] A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), op. cit., art. 52.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszczalne jest ustalenie warunków zabudowy dla terenu obejmującego części działek ewidencyjnych. Wykładnia miarodajnych dla oceny tego zagadnienia przepisów może prowadzić do odmiennych wniosków w zakresie sposobu rozstrzygnięcia tej kwestii. W konsekwencji stało się to przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym.

Według pierwszego poglądu możliwe jest ustalenie warunków zabudowy dla części działki ewidencyjnej, jeżeli teren ten można jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić na załączniku graficznym do wydawanej decyzji. Znajduje on swoje odzwierciedlenie m.in. w treści wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku[17]. W orzeczeniach tych stwierdzono, że zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., mającym odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 u.p.z.p.), wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w odpowiedniej skali. Z kolei art. 61 ust. 1 u.p.z.p. określa przesłanki wydania pozytywnej decyzji, są nimi m.in.: 1) teren (objęty wnioskiem) ma dostęp do drogi publicznej (pkt 2), istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (pkt 3), teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (pkt 4)[18].

Zatem sąd kładzie nacisk na to, że w powołanych przepisach mowa jest o „terenie", a nie o działce ewidencyjnej w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Dodaje też, że w rozporządzeniu[19] wydanym w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 6 u.p.z.p. wyróżnia się pojęcia „działka" i „teren". Minister w tym zakresie zastosował się w pełni do wytycznych dotyczących treści tego aktu w zakresie wymagań dotyczących ustalania wymagań odnoszących się do nowej zabudowy (zob. art. 61 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p.). W konsekwencji pojęcia „działka ewidencyjna" i „teren" na użytek roz-

[17] Wyroki NSA: z 24 maja 2018 r., sygn. akt 1634/16; z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1693/19, CBOSA; z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1881/18, Lex nr 2740067; z 24 maja 2018 r., sygn. II OSK 1634/16, Lex nr 2520807 czy wyrok WSA w Gdańsku z 1 lipca 20202 r., II SA/Gd 634/19, Lex nr 3027512

[18] Dz.U. z 1999 r., poz. 139 ze zm.

[19] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 64, poz. 1588).

poznawania spraw o ustalenie warunków zabudowy nie są pojęciami tożsamymi.

Ponadto decyzja o warunkach zabudowy winna określać m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali (art. 54 pkt 3 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Za pomocą linii rozgraniczających teren inwestycji możliwe jest wyodrębnienie (wskazanie) konkretnej części działki, na której zamierzenie budowlane może być realizowane bez naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów. W przypadku mniejszych obszarowo działek ewidencyjnych zazwyczaj linie rozgraniczające teren inwestycji pokrywają się z granicami działki. W przypadku większych działek możliwe jest określenie we wniosku granic terenu przeznaczonego na realizację zamierzenia budowlanego jedynie do części działki, a w konsekwencji wskazanie tego terenu w decyzji o warunkach zabudowy i uwidocznienie tej części działki w załączniku graficznym stanowiącym integralną część decyzji. Jednakże wyodrębnienie w decyzji o warunkach zabudowy konkretnej części działki jako terenu inwestycji nie może być postrzegane jako próba obejścia obowiązujących przepisów, m.in. przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ta część działki mogłaby wszak stanowić samodzielną działkę ewidencyjną i wówczas ten sam teren inwestycji zamykałby się w granicach działki. Taki sposób wyodrębnienia terenu inwestycji nie może być również uznany jako wskazanie inwestycji w ściśle określonym miejscu. Czym innym jest bowiem określenie w decyzji o warunkach zabudowy terenu inwestycji za pomocą linii rozgraniczających ten teren, a czym innym wskazanie usytuowania obiektu w konkretnym miejscu.

Swoją argumentację sądy wzmacniają, powołując się na to, że jednym z atrybutów prawa własności jest korzystanie z rzeczy, w tym nieruchomości zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, tyle tylko że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego[20]. Rozwinięciem tej zasady jest regulacja zawarta w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w myśl której każdy ma prawo – w granicach określonych ustawą – do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. W ocenie sądu o ile zatem wyraźny przepis ustawy nie stoi temu na przeszkodzie, właściciel ma prawo do zagospodarowania i zabudowy nieruchomości zgodnie z jego wolą. Odmowa wydania właścicielowi decyzji ustalającej warunki zabudowy dla wyodrębnionego terenu mogłaby być uznana jako naruszenie konstytucyjnie chronionego prawa własności[21].

[20] Art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

[21] Art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

W świetle drugiej linii orzeczniczej[22] ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana (lub w inny niż dotychczasowy sposób zagospodarowana. Przez teren, o którym mowa w art. 59 ust. 1, a także w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., należy zatem rozumieć obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek geodezyjnych, a nie fragment działki ewidencyjnej, na którym inwestor zaplanował realizację inwestycji. Na konieczność takowej wykładni przepisów pośrednio wskazuje także § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 m. W przepisie prawodawca jednoznacznie odwołał się do szerokości frontu działki objętej wnioskiem, a nie szerokości frontu terenu inwestycji. Do pojęcia działki budowlanej jako całości, a nie wydzielonego liniami rozgraniczającymi fragmentu terenu inwestycji prawodawca odwołał się wprost także w pozostałych regulacjach tegoż rozporządzenia, co wyraźnie wskazuje, że jego zamiarem nie było dopuszczenie możliwości ustalania warunków zabudowy dla fragmentów działek ewidencyjnych. Nawet określenie granic terenu inwestycji poprzez wskazanie ich liniami ograniczającymi w załączniku graficznym nie może zmieniać zapatrywania, że teren inwestycji musi być rozumiany jako cała działka ewidencyjna, na której planowana jest realizacja zamierzenia inwestycyjnego. Stanowiska sądów w tym zakresie nie zmienia art. 61 ust. 5a u.p.z.p. w obecnym brzmieniu. Można zatem stwierdzić, że wedle tej linii orzeczniczej określone prawnie granice działki gruntowej lub oznaczonych działek ewidencyjnych determinują sposób określenia granic terenu inwestycji, będącej przedmiotem decyzji ustalającej warunki zabudowy[23].

Tylko w drodze wyjątku przyjmuje się dopuszczalność objęcia decyzją o warunkach zabudowy części działki ewidencyjnej, gdy wynika to ze szczególnych uwarunkować, np. normatywnych lub faktycznych (np. część działki objęta ustaleniami planu miejscowego czy decyzją wydaną w trybie tzw. specustawy)[24].

---

[22] Wyroki NSA: z 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2066/14; z 5 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2447/17, CBOSA; z 14 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 623/20, Lex nr 3091322; z 27 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1205/17, Lex nr 2650582; z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2101/16, Lex nr 2539767; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Go 298/21, Lex nr 3188208; wyrok WSA w Poznaniu za 14 kwietnia 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 225/21.

[23] Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 743/17, Lex nr 2463047.

[24] Wyroki NSA: z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 177/18, Lex nr 2865534 i z 5 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2447/17, Lex nr 2727758.

Z uwagi na skutki prawne, jakie niesie za sobą dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy dla części działki, należy przychylić się do drugiej z zaprezentowanych linii orzeczniczych. W ocenie autorki przyjęcie odmiennej wykładni niesie zbyt dużo negatywnych konsekwencji prawnych i prób obejścia przepisów prawa. W głównej mierze mogłoby to prowadzić do obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[25]. Z ustawy tej wynika bowiem obowiązek ochrony gruntów rolnych, szczególnej zaś ochronie podlegają grunty rolne klasy I–III. Ustalenie warunków zabudowy na tego rodzaju gruntach wymaga zgody na zmianę przeznaczenia, natomiast w przypadku jej braku spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy. Ustalenie warunków zabudowy dla fragmentu działki ewidencyjnej może skutkować tym, że będą to grunty rolne wyższej klasy, natomiast starosta jako organ uzgadniający (związany zakresem uzgodnienia) zmuszony będzie dokonać pozytywnego uzgodnienia. Kwestia ta dotyczy również gruntów leśnych. Nadto skutkować może obchodzeniem przez inwestorów innych prawnych ograniczeń, w tym np. wskaźnika powierzchni zabudowy poprzez występowanie o ustalenie warunków zabudowy dla terenu stanowiącego niezabudowany fragment działki ewidencyjnej, która na pozostałym, nieobjętym wnioskiem obszarze jest już zabudowana. Wskaźnik powierzchni zabudowy dla części działki będzie niemiarodajny i wyniki analizy nie będą miały pełnej wartości dowodowej.

Kolejną negatywną konsekwencją dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy dla części działki jest przy instalacjach fotowoltaicznych brak obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku do wniosku o ustalenie warunków zabudowy należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeśli takowa jest wymagana. W przypadku instalacji fotowoltaicznych, gdy powierzchnia zabudowy nie przekracza 0,990 ha, decyzja nie musi być załączona. Również w aspekcie podziałów nieruchomości jest to zjawisko niepożądane, gdyż podział nieruchomości musi być zgodny z warunkami zabudowy i w przypadku ustalenia warunków zabudowy dla części działki jest to kolejna próba obejścia przepisów prawa.

Wnioski

Analiza orzecznictwa sądowo-administracyjnego w zakresie objętym przedmiotem niniejszego artykułu pozwala dostrzec dwa poglądy ukształtowane w tym przedmiocie, przy czym stanowisko przedstawione jako drugie (ustalenie warunków zabudowy dla całej działki ewidencyjnej) spotykane jest częściej w orzeczeniach. W ocenie autorki należy przychylić się do tej linii orzeczniczej,

[25] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1326).

nie ze względu na liczbę orzeczeń, ale z uwagi na negatywne konsekwencje prawne, jakie niesie za sobą ustalenie warunków zabudowy dla części działki. Ponadto aprobując ustalenie warunków zabudowy dla całej działki, sądy słusznie zwracają uwagę na szczególne uwarunkowania, które powodują odstępstwo od tej zasady, czyli sytuacje, gdy część działki objęta jest ustaleniami miejscowego planu bądź decyzja jest wydawane w trybie tzw. specustawy. W konsekwencji należy uznać, że decyzja o warunkach zabudowy winna dotyczyć całego obszaru działki ewidencyjnej objętej wnioskiem, a nie jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana, przy czym możliwość wydania warunków zabudowy dla części działki zastrzeżona dotyczyć może jedynie sytuacji wyjątkowych. W tym kontekście wypada też negatywnie ocenić art. 61 ust. 5 a u.p.z.p. który nie przyczynia się do zmniejszenia rozbieżnych stanowisk w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wykaz literatury

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004.

Bąkowski T., *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, nr 2.

Despot-Mładanowicz A, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex.

Dobkowska B., Klonowski K., *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego – analiza krytyczna*, [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Wyd. UWM, Olsztyn 2015.

Kijowski D., *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus" 2005, nr 3.

Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Małysa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus" 2009, nr 1.

Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 7–8.

Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Szewczyk M., *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia"*, „Casus" 2005, nr 1.

Zachariasz I., [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Summary

Decision on development conditions for the entire plot or part?

Keywords: administrative law, decision on development conditions, registration plot, the area covered by the application for a decision on development conditions.

The decision on development conditions only determines that on the plot marked in the application for development conditions it will be possible to implement the project with the parameters presented by the investor. This decision does not specify the precise location of the future investment on the plot. Consequently, it is reasonable to ask whether such a decision may be issued for a part of the plot on which the development is to be built. This issue becomes relevant especially when part of the investor's plot has a purpose that excludes the possibility of development (e.g., agricultural or forestry), while the rest is of a construction nature. This issue has become the cause of discrepancies in judicial and administrative jurisprudence. The aim of the article is to present these discrepancies and at the same time to indicate your own position in this regard. The analysis of judicial and administrative judgments in the scope covered by this article allowed us to assume that two views have been formed in this regard, while the position presented as expensive (establishing development conditions for the entire record plot) is found in a greater number of judgments. In the author's opinion, this line of jurisprudence should be complied with, not due to the number of decisions, but due to the negative legal consequences of establishing development conditions for a part of the plot. It should also be noted that when approving the determination of development conditions for the entire plot, the courts rightly pay attention to special conditions that cause a deviation from this principle, i.e., situations where a part of the plot is covered by the local plan, or a decision is issued in the form of the so-called special acts.

DOI: 10.31648/sp.8060

Magda Dziembowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-4370-5356
magda.dziembowska@uwm.edu.pl

Doręczenie komornicze po zmianach dokonanych nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r. – wątpliwości interpretacyjne

Wstęp

Ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469)[1] dokonano obszernej modyfikacji postępowania w sprawach cywilnych. Ustawodawca wprowadził szereg zmian w obowiązujących dotychczas przepisach k.p.c. Przeprowadzona reforma procedury cywilnej miała przede wszystkim doprowadzić do efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości poprzez usprawnienie, uproszczenie i przyśpieszenie rozpoznawania spraw przed sądami powszechnymi.

Dokonana nowelizacja procedury cywilnej istotnie zmodyfikowała zasady dotyczące doręczeń pozwanemu pisma wszczynającego postępowanie. Ustawodawca wprowadził w dodanym nowelizacją art. 139^1 k.p.c.[2] nowe rozwiązanie konstrukcyjne. Tym samym umożliwił doręczenie pozwanemu pozwu lub innego pisma procesowego wywołującego potrzebę podjęcia obrony jego praw za pośrednictwem komornika. Tak zwane doręczenie komornicze ma miejsce po spełnieniu licznych przesłanek przewidzianych w tym przepisie. Konsekwencją ww. nowelizacji k.p.c. była potrzeba dokonania odpowiednich zmian w ustawie z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych[3].

[1] Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469 z późn. zm.); dalej jako k.p.c.

[2] Art. 139^1 dodany przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469) zmieniającej z dniem 7 listopada 2019 r. ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 z późn. zm.).

[3] Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1168 z późn. zm.); dalej jako u.k.s.

Wprowadzenie nowej instytucji podyktowane było potrzebą wyeliminowania istniejącej fikcji doręczenia w stosunku do pierwszego pisma procesowego w sprawie. W uzasadnieniu wprowadzonych zmian stwierdzono, że „(…) sądy prowadzą procesy w istocie fikcyjne, oparte na bezpodstawnym uznawaniu za doręczone pism, które w rzeczywistości nigdy nawet nie miały szans dotrzeć do pozwanych. Sytuacja taka jest nie do przyjęcia. Powaga Państwa Polskiego, w którego imieniu wydaje się wyroki, wymaga, by procesy były prowadzone rzetelnie (…)”[4].

W niniejszym artykule podjęto próbę ukazania istoty i charakteru dokonanych zmian. W sposób szczegółowy omówiony został zakres zastosowania art. 139^1 k.p.c. Przedstawiono szereg powstałych na tym tle, w powiązaniu z innymi przepisami, wątpliwości interpretacyjnych. Ocenie poddano istotę poprawności wprowadzonego sposobu doręczenia, biorąc pod uwagę praktykę procesową. Zaproponowane zostały postulaty *de lege ferenda*. Celem publikacji jest przeprowadzenie analizy dokonanej reformy poprzez ukazanie trudności proceduralnych pojawiających się przy stosowaniu w praktyce nowej regulacji.

Doręczenia – uwagi ogólne

Regulacja dotycząca trybu i sposobu dokonywania doręczeń pism sądowych odgrywa istotną rolę w postępowaniu cywilnym. Doręczenie umożliwia bowiem zapoznanie się z treścią korespondencji przeznaczonej dla adresata. Przeprowadzenie postępowania przy nieprawidłowości dokonanego doręczenia powoduje najdalej idące w skutkach wady postępowania w postaci pozbawienia strony możności obrony jej praw. Prawidłowe doręczenie pisma procesowego stanowi jeden z podstawowych gwarantów legalności postępowania, zapewniając równe prawa podmiotom wstępującym w sprawie.

Doręczenia pism procesowych należą do wysoko sformalizowanych czynności procesowych. Obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, polegająca na dokonywaniu doręczeń przez sąd z urzędu, bez potrzeby składania wniosku w tym przedmiocie przez stronę. Ma ona zasadnicze znaczenie dla kształtowania formalnych ram postępowania. Sąd ponosi odpowiedzialność za skuteczność, terminowość i prawidłowość dokonywanych doręczeń[5]. Wprowadzenie na podstawie art. 139^1 k.p.c. do czynności doręczenia elementu działania strony nie uchyla obowiązku sądu w zakresie podjęcia czynności z urzędu w przedmiocie doręczenia pisma wszczynającego postępowanie. Czynności komornika bowiem pozostają pod nadzorem sądu. Jest on zobowiązany do

[4] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3137/2019, s. 154.

[5] Zob. postanowienie SN z 22 marca 2019 r., sygn. akt I CZ 118/17, Lex nr 2698995.

kontroli prawidłowości realizacji czynności doręczenia, biorąc pod uwagę protokół z podjętych działań oraz potwierdzenie odbioru. Również strona powodowa ma możliwość kontroli podjętych poczynań w ramach skargi na czynności komornika[6].

Szybkość i sprawność postępowania cywilnego determinowana jest m.in. efektywnością dokonywanych doręczeń. Na zapewnienie szybkości postępowania zwrócił także uwagę ustawodawca w projekcie wprowadzonej nowelizacji, stwierdzając, że co do zasady doręczenia komornicze są szybkie[7]. Nie ulega wątpliwości, że regulacje dotyczące doręczeń powinny być na tyle skuteczne, aby ewentualne trudności w ich stosowaniu nie mogłyby zostać w praktyce wykorzystywane do przedłużania postępowania przez podmioty występujące w sprawie cywilnej.

Zakres regulacji/przesłanki stosowania

Doręczenie komornicze znajduje zastosowanie w przypadku, gdy pozwany, mimo powtórzenia zawiadomienia zgodnie z art. 139 § 1 zdanie drugie, nie odebrał pozwu lub innego pisma procesowego wywołującego potrzebę podjęcia obrony jego praw, a w sprawie nie doręczono mu wcześniej żadnego pisma w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających i nie ma zastosowania art. 139 § 2–3[1] lub inny przepis szczególny przewidujący skutek doręczenia. W takiej sytuacji fikcja doręczenia nie obowiązuje[8]. O niemożności doręczenia pierwszego pisma procesowego w sprawie pozwanemu przewodniczący zawiadamia powoda. Jednocześnie przesyła mu odpis pisma przeznaczony dla pozwanego i nakłada na niego obowiązek doręczenia pisma za pośrednictwem komornika.

---

[6] I. Wolwiak, *Gwarancja dostępu do sądu w sprawie opartej na przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Iustitia" 2020, nr 3, s. 142.

[7] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., s. 154.

[8] Art. 139 § 2 k.p.c.: Jeżeli adresat odmawia przyjęcia pisma, doręczenie uważa się za dokonane. W takim przypadku doręczający zwraca pismo do sądu z adnotacją o odmowie jego przyjęcia. § 3. Jeżeli stronie podlegającej wpisowi do rejestru sądowego nie można doręczyć pisma w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających ze względu na nieujawnienie w tym rejestrze zmiany adresu, pismo to pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany. § 3[1]. Pisma dla osób reprezentujących podmiot wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego, likwidatorów, prokurentów, członków organów lub osób uprawnionych do powołania zarządu, w razie niemożności doręczenia ich w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających z uwagi na niezgłoszenie oświadczenia o zmianie adresu do doręczeń, pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że inny adres do doręczeń lub miejsce zamieszkania i adres są sądowi znane. Należy także zwrócić uwagę np. na przepis art. 143 k.p.c, który również przewiduje skutek doręczenia: Jeżeli stronie, której miejsce pobytu nie jest znane, ma być doręczony pozew lub inne pismo procesowe wywołujące potrzebę podjęcia obrony jej praw, doręczenie może do chwili zgłoszenia się strony albo jej przedstawiciela lub pełnomocnika nastąpić tylko do rąk kuratora ustanowionego na wniosek osoby zainteresowanej przez sąd orzekający.

W terminie dwumiesięcznym od doręczenia powodowi pisma zawierającego zobowiązanie powód powinien podjąć jedno z trzech możliwych alternatywnie działań: złożyć potwierdzenie do akt sprawy, że nastąpiło doręczenie pozwanemu pisma przez komornika, zwrócić pismo sądowi, wskazując jednocześnie aktualny adres pozwanego, albo zwrócić pismo sądowi wraz z dowodem, że pozwany faktycznie przebywa pod adresem, który został wskazany w pozwie. Ustawodawca uznaje, że dokonanie którejś z powyższych czynności stanowi przejaw aktu staranności powoda, umożliwiający nadanie sprawie dalszego biegu[9]. Wskazany termin (dwumiesięczny) jest terminem ustawowym. Tym samym nie zostanie on wydłużony na wniosek strony. W przypadku jego bezskutecznego upływu możliwe jest czasowe wstrzymanie przez sąd biegu postępowania[10]. Jeżeli powód działa osobiście, to powinno mu być przesłane pismo zawierające zawiadomienie o konsekwencjach wynikających z niewywiązania się z nałożonego na niego zobowiązania. W celu podjęcia zawieszonego postępowania niezbędny jest w tej sytuacji wniosek powoda złożony w ciągu trzech miesięcy od daty postanowienia o zawieszeniu. Postępowanie zostaje umorzone (na podstawie art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c.) w przypadku, gdy taki wniosek nie zostanie złożony w ww. terminie[11].

Stosowanie szczególnego sposobu doręczenia zostało wyłączone w odniesieniu do pozwanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Zgodnie z art. 505^{35} § 1 k.p.c. w stosunku do wydanego nakazu zapłaty obowiązuje fikcja doręczenia. Nakaz zapłaty uznaje się za doręczony, gdy adres ujawniony w rejestrze PESEL jest tożsamy z adresem, pod którym zostawiono zawiadomienie. Wydaje się, że zróżnicowanie skutku doręczenia nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym oraz w elektronicznym postępowaniu upominawczym nie jest uzasadnione. Warto podkreślić, że obecnie żadna norma prawa administracyjnego nie przewiduje obowiązku meldunkowego. Tym samym zapewne wiele osób, zmieniając miejsce zamieszkania, nie wymeldowało się z poprzedniego i jednocześnie nie zameldowało się w nowym miejscu. Zatem w przypadku uznania doręczenia za dokonane, na podstawie adresu ujawnionego w numerze PESEL, strona nie ma możliwości powołania się na przesłankę „naruszenia przepisów prawa" celem złożenia skargi o wznowienie postępowania. W doktrynie podkreśla się, że powinno nastąpić ponowne doręczenie korespondencji, gdy pozwany wykaże, iż adres wskazany w rejestrze PESEL był nieaktualny[12].

---

[9] E. Stefańska, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–477(16)*, wyd. czwarte, 2021, Lex, pkt 9.

[10] J. Parafianowicz, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex, pkt 3.

[11] T. Żyznowski, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Artykuły 1–366*, 2021, Lex.

[12] M. Borodziuk, *Doręczenie komornicze w praktyce sądowej po zmianach procedury cywilnej dokonanych 7 listopada 2019 roku*, „Prokuratura i Prawo" 2021, nr 3, s. 108.

Regulacja zawarta w przepisie art. 139^1 k.p.c. nie ma również zastosowania do doręczeń dokonywanych przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym[13]. Niejasność budzi zakres stosowania tego wyłączenia. Wątpliwości dotyczą postępowania egzekucyjnego, w sytuacji w której to sąd rejonowy jest organem egzekucyjnym. W tym przypadku za zasadne uznać należy zastosowanie reguł wykładni celowościowej. Słuszne wydaje się stanowisko, zgodnie z którym w tej sytuacji należałoby dopuścić doręczenie pisma za pośrednictwem komornika[14].

Mocno zaakcentowany w literaturze jest pogląd, że art. 139^1 k.p.c. znajduje natomiast zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym, obejmując doręczenie odpisu wniosku uczestnikowi. Bezsprzecznie należy stwierdzić, że w tym trybie także niezbędne jest zagwarantowanie realizacji prawa do obrony oraz skuteczne poinformowanie właściwych uczestników postępowania o toczącej się sprawie. Uznanie na gruncie postępowania nieprocesowego dopuszczalności doręczeń dokonywanych przez komorników w trybie art. 139^1 k.p.c. budzi jednak wiele wątpliwości wynikających z celowościowej, jak i literalnej wykładni. W doktrynie kwestionowana jest racjonalność i zasadność stosowania analogicznego rozwiązania wprowadzonego na gruncie postępowania procesowego[15]. Wprawdzie art. 13 § 2 k.p.c. nakazuje zasadniczo odpowiednie stosowanie rozwiązań przyjętych w postępowaniu procesowym do innych rodzajów postępowań, to jednak problem wzbudza zakres zastosowania przepisu art. 139^1 k.p.c. w kontekście doręczeń dokonywanych w postępowaniach nieprocesowych. Trzeba zauważyć, że w przepisach szczególnych ustawodawca wprowadził odrębne regulacje dotyczące doręczenia pisma. Osobliwym przypadkiem jest postępowanie wieczystoksięgowe, w którym doręczenia podlegają autonomicznej regulacji. O jego szczególności stanowi art. 626^{12} § 1 k.p.c.[16], uznający – mimo braku realizacji doręczenia – skutek w postaci dokonania tej czynności. Tym samym doręczenie pisma za pośrednictwem

---

[13] Art. 759^2 § 2 k.p.c.: Do doręczeń dokonywanych za pośrednictwem komornika w postępowaniu egzekucyjnym przepisu art. 139^1 nie stosuje się.

[14] M. Uliasz, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, 2019, Legalis, Nb 17.

[15] E. Gapska, *Czynności procesowe*, [w:] T. Ereciński, K. Lubiński (red.), *Postępowanie nieprocesowe*, seria: System Prawa Procesowego Cywilnego, t. IV, cz. 1, vol. 2, Warszawa 2021, s. 999–1351, pkt 317.

[16] Art. 626^{12} § 1 k.p.c. § 1. Osoba, na rzecz której w księdze wieczystej jest wpisane prawo lub roszczenie, jej przedstawiciel albo pełnomocnik do doręczeń ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia sądu prowadzącego księgę wieczystą o każdej zmianie adresu lub wskazania adresu do doręczeń. Osoba zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie niebędącym członkiem Unii Europejskiej jest obowiązana wskazać pełnomocnika do doręczeń w Rzeczypospolitej Polskiej. § 2. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do spadkobierców lub innych następców prawnych osoby, na rzecz której jest wpisane prawo w księdze wieczystej. § 3. W razie zaniedbania obowiązku, o którym mowa w § 1 i 2, pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany.

komornika w trybie art. 139^1 k.p.c. nie będzie miało miejsca[17]. W postępowaniu wieczystoksięgowym zapewnienie skutecznego doręczenia nie jest obowiązkiem wnioskodawcy, a sądu. Można przyjąć, że w szczególnych sytuacjach doręczenie wprawdzie może być dokonane za pośrednictwem komornika sądowego, jednakże nie na podstawie art. 139^1 k.p.c., a na zlecenie sądu[18]. Analogicznie wskazuje się, że rozpoznanie sprawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 560^6 k.p.c.)[19] również podlega odrębnemu postępowaniu w zakresie doręczenia pisma. Słuszny wydaje się pogląd, że bezwiedne stosowanie szczególnego trybu doręczeń dokonywanych przez komorników w oparciu o regulację zawartą w art. 13 § 2 k.p.c. może prowadzić do permanentnego zawieszania postępowań, a tym samym niemożności ich faktycznego zakończenia, co dezaktualizuje realizację prawa do sądu przysługującego uczestnikom postępowania. Wskazuje się, że automatyczne stosowanie art. 139^1 k.p.c. w postępowaniach nieprocesowych jest sprzeczne z ich ideą. Z istoty postępowania nieprocesowego wynika większa potrzeba aktywności sądu. W literaturze wskazano, że w sytuacjach, gdy orzeczenie wydane jest na posiedzeniu niejawnym, nie jest wykluczone, aby doręczenie zostało dokonane za pośrednictwem komornika sądowego, ale nie na podstawie art. 139^1 k.p.c., a na skutek zlecenia zgodnie z treścią art. 3 ust. 4 pkt 1 u.k.s. Możliwe jest również,

---

[17] I. Wolwiak, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.,* [w:] P. Rylski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2022, Legalis, pkt 92.

[18] P. Sławicki, P. Sławicki, *Doręczenia pism za pośrednictwem komornika sądowego w postępowaniu nieprocesowym*, „Przegląd Sądowy" 2021, nr 2, s. 20–32, pkt 5.

[19] Art. 560^6 k.p.c.: § 1. Jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia szybkości postępowania, sąd może dokonywać doręczeń przez Policję lub Żandarmerię Wojskową. § 2. Doręczeń, o których mowa w § 1, Policja lub Żandarmeria Wojskowa dokonuje nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania zlecenia, za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty, na formularzu określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 131 § 2. § 3. Jeżeli adresata nie zastano przy próbie doręczenia, Policja lub Żandarmeria Wojskowa ustala, czy adresat zamieszkuje pod wskazanym adresem. Z dokonanych ustaleń Policja lub Żandarmeria Wojskowa sporządza notatkę, którą przekazuje sądowi zlecającemu doręczenie. § 4. Jeżeli próba doręczenia okaże się bezskuteczna, a zgodnie z ustaleniami Policji lub Żandarmerii Wojskowej adresat zamieszkuje pod wskazanym adresem, w oddawczej skrzynce pocztowej adresata umieszcza się zawiadomienie o podjętej próbie doręczenia wraz z informacją o możliwości odbioru pisma lub odpisu postanowienia sądu w budynku sądu zlecającego doręczenie, do którego Policja lub Żandarmeria Wojskowa je zwraca. Do zawiadomienia Policja lub Żandarmeria Wojskowa dołącza pouczenie, że pismo lub odpis postanowienia należy odebrać z sądu w terminie 7 dni od dnia umieszczenia zawiadomienia. Jeżeli pod wskazanym adresem zastano dorosłego domownika niebędącego osobą dotkniętą przemocą w rodzinie, o możliwości odbioru poucza się dodatkowo tego domownika. W przypadku bezskutecznego upływu terminu do odbioru pisma lub odpisu postanowienia doręczenie uważa się za dokonane w ostatnim dniu tego terminu. § 5. Jeżeli próba doręczenia okaże się bezskuteczna, a zgodnie z ustaleniami Policji lub Żandarmerii Wojskowej adresat nie zamieszkuje pod wskazanym adresem, Policja lub Żandarmeria Wojskowa zwraca pisma lub odpisy postanowień sądowi, informując go o dokonanych ustaleniach. To samo dotyczy przypadku, gdy Policji lub Żandarmerii Wojskowej mimo podjęcia wymaganych czynności nie udało się ustalić, czy adresat zamieszkuje pod wskazanym adresem. § 6. Policja lub Żandarmeria Wojskowa w toku postępowania udzielają sądowi innej pomocy niezbędnej do jego szybkiego zakończenia.

aby w postępowaniu wieczystoksięgowym pozostawić przesyłkę ze skutkiem doręczenia w aktach sprawy[20]. Należy podkreślić, że nałożenie na wnioskodawcę ciężarów związanych z doręczeniami komorniczymi nie jest w pełni zasadne. Ustawodawca w uzasadnieniu wprowadzanych zmian wskazał: „Ponieważ doręczenie takiego pisma jest przepustką do wydania orzeczenia, a to leży w interesie powoda, jego należy obciążyć zapewnieniem takiego doręczenia"[21]. Stanowisko to nie jest w pełni akceptowane w stosunku do postępowania nieprocesowego. Możliwa jest bowiem sytuacja, że postanowienie co do istoty sprawy wydane w trybie nieprocesowym będzie zaspakajać również interes uczestnika postępowania. Argument oparty na zasadzie kontradyktoryjności procesu nie jest uzasadniony, chociażby również dlatego, że sporny charakter spraw cywilnych nie ma bezpośredniego związku z instytucją doręczeń. W rezultacie poczynionych ustaleń uznać należy, że w postępowaniu nieprocesowym zastosowanie art. 139^1 k.p.c. jest obwarowane wymogiem występowania w postępowaniu podmiotu wszczynającego postępowanie adekwatnego do powoda jako podmiotu inicjującego postępowanie w trybie procesowym[22]. Wprawdzie w projekcie Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2021 r. przewidziano wprowadzenie nowego przepisu (art. 511^{1a} k.p.c.)[23], to jednak dopóki zmiany nie zostaną dokonane, należy postulować *de lege ferenda*, aby ustawodawca w kontekście art. 13 § 2 k.p.c. doprecyzował zakres zastosowania przepisów odnoszących się do sposobów doręczeń.

Warto zauważyć, że zastosowanie przepisu art. 139^1 k.p.c. nie odnosi się do sytuacji, w której pozwany ma miejsce zamieszkania znajdujące się poza terenem Rzeczypospolitej Polskiej. Wprawdzie warunek ten nie został wyrażony wprost w treści przepisu, to jednak trzeba mieć na względzie, że dokonywanie doręczeń zagranicznych odbywa się w oparciu o normy o charakterze międzynarodowym[24]. Wątpliwości budzi możliwość zastosowania regulacji z art. 139^1 k.p.c., gdy doręczenie odpisu pozwu dokonane ma być za granicą wraz z europejskim nakazem zapłaty[25]. W opinii przedstawionej przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych podkreślono czasochłonność i znaczące koszty generowane przy dokonywaniu doręczeń zagranicznych. Z dezaprobatą przyjęto propozycję dokonywania doręczań poza

[20] Stanowisko takie przedstawione zostało w artykule S. Sławicki, P. Sławicki, op. cit., pkt 7.

[21] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., s. 154.

[22] E. Gapska, op. cit., pkt 317.

[23] Projekt nowego art. 511^{1a} k.p.c. zakłada, że przepis art. 139^1 § 1 k.p.c. będzie stosowany w przypadku nieodebrania przesyłki przez uczestnika. W takiej sytuacji przewodniczący uzna za konieczne doręczenie pisma za pośrednictwem komornika – za: I. Wolwiak, op. cit., pkt 99.

[24] Rozporządzenie nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych (doręczenie dokumentów) oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 – za: M. Borodziuk, op. cit., s. 109.

[25] P. Rodziewicz, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2021, Legalis, pkt 4.

terenem RP za pośrednictwem poczty lotniczej. Wskazano, że mogłoby to prowadzić do naruszenia zasady równości stron poprzez uprzywilejowanie adresata mającego miejsce zamieszkania za granicą[26]. Warto zaznaczyć, że wielu przedstawicieli doktryny wskazuje, że zakres zastosowania doręczenia komorniczego dokonywanego w trybie art. 139^1 k.p.c. nie odnosi się do sytuacji, gdy pozwany zamieszkuje poza granicami RP[27]. Biorąc pod uwagę powyższe, trudno wymagać, aby rzeczywiście na powodzie miał ciążyć ciężar doręczenia zagranicznego.

Pismo wszczynające postępowanie w sprawie – zakres przedmiotowy regulacji

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzona regulacja dotyczy pozwu oraz innego pisma procesowego wywołującego potrzebę podjęcia obrony praw pozwanego[28]. O ile pojęcie pozwu nie budzi wątpliwości, o tyle większy problem stanowi doprecyzowanie sformułowania „inne pismo procesowe wywołujące potrzebę podjęcia obrony praw". Zważywszy że nie jest to nowe pojęcie prawne, można dokonać jego wykładni na gruncie piśmiennictwa i judykatury zgromadzonej na kanwie art. 143 k.p.c.[29] Należy je głównie

[26] Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe i ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (P9-33/17) z dnia 4 kwietnia 2018 r.

[27] Tak np.: J. Bodio, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, 2019, Lex, pkt 5; T. Żyznowski, op. cit.; J. Bodio, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] T. Zembrzuski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. 1 i 2, 2020, Lex, pkt 11; M. Uliasz, op. cit., Nb 12.

[28] W literaturze wskazuje się, że doręczenie dokonywane na podstawie art. 139^1 k.p.c. dotyczy: wniosku o wszczęcie postępowania składanym w postępowaniu nieprocesowym, skargi o wznowienie postępowania, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego przeczenia. Przepis ma zastosowanie również do załączników ww. pism. Jednakże nie stosuje się go w postępowaniu egzekucyjnym przy doręczeniach dokonywanych za pośrednikiem komornika. Patrz: J. Bodio, J. Bodio, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] T. Zembrzuski (red.), op. cit., pkt 4 oraz E. Stefańska, op. cit., pkt 3.

[29] Art. 143 k.p.c.: Jeżeli stronie, której miejsce pobytu nie jest znane, ma być doręczony pozew lub inne pismo procesowe wywołujące potrzebę podjęcia obrony jej praw, doręczenie może do chwili zgłoszenia się strony albo jej przedstawiciela lub pełnomocnika nastąpić tylko do rąk kuratora ustanowionego na wniosek osoby zainteresowanej przez sąd orzekający.

Na kanwie tego przepisu „inne pismo procesowe wywołujące potrzebę objęcia obrony praw" obejmuje m.in. wniosek o udzielenie zabezpieczenia, jeżeli wymaga się jego doręczenia obowiązanemu, wniosek o ustalenie, czy orzeczenie zagraniczne podlega uznaniu, wniosek dotyczący stwierdzenia wykonalności zagranicznego orzeczenia, wniosek o stwierdzenie wykonalności albo o uznanie wyroku sądu polubownego, w przypadku gdy jest wydany za granicą bądź ugody zawartej przed takim sądem, skarga o uchylenie wyroku sądu polubownego – zob. M. Uliasz, op. cit.,

odnieść do pism, które kierowane są do strony pozwanej, w momencie gdy nie został jej jeszcze doręczony pozew, czyli dotyczy pisma procesowego stanowiącego pierwsze pismo w sprawie. Jednak należy zauważyć, że pojęcie nie obejmuje swoim zakresem pism, które wprawdzie wpływają na tok postępowania, ale nie wywołują potrzeby obrony praw przez pozwanego. Zazwyczaj na sprawnym przebiegu toku postępowania zależy przede wszystkim stronie powodowej. Tym samym wniosek powoda dotyczący odroczenia rozprawy czy też zawieszenia postępowania nie wywołuje zasadniczo potrzeby podjęcia obrony praw pozwanego. Analogiczna sytuacja dotyczy wniosku o zawezwanie do próby ugodowej czy też wniosku o zabezpieczenie dowodu składanego przed wszczęciem postępowania[30]. Jednakże w literaturze wskazuje się, że każdorazowo to sąd powinien zbadać, czy nie nastąpi naruszenie praw pozwanego w przypadku dwukrotnego awizowania pisma i uznaniu go za doręczone pozwanemu.

Zasadniczym uchybieniem ustawodawcy jest niekompatybilność wprowadzonego zakresu przedmiotowego pism podlegających doręczeniu komorniczemu w stosunku do przepisów postępowania upominawczego czy nakazowego[31]. Istnieje luka prawna, do której nie odniesiono się w uzasadnieniu wprowadzanych zmian. Warto zaznaczyć, że wielokrotnie doręczenie odpisu pozwu wiąże się z jednoczesnym doręczeniem odpisu nakazu zapłaty. Jednakże w art. 139^1 k.p.c. ustawodawca wprost wspomina jedynie o „pismach procesowych". Tym samym kwestie związane z doręczeniem nakazu zapłaty (a jest to pismo sądowe) zostały pominięte. Warto podkreślić, że nakaz zapłaty jest wprawdzie orzeczeniem, ale orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie doręczanym wraz z pozwem. Zauważalna niekonsekwencja ustawodawcy powoduje, że – dokonując wykładni literalnej omawianego przepisu – uniemożliwia on doręczenie odpisu nakazu zapłaty łącznie z odpisem pozwu, gdyż jest to orzeczenie sądu, a nie pismo pochodzące od powoda[32]. Tym samym, przyjmując powyższą interpretację, trzeba byłoby w praktyce dokonać osobno doręczenia nakazu zapłaty (jako orzeczenia sądowego) i osobno pozwu. Jest to rozwiązanie nie do przyjęcia ze względu na to, że pozwany najprawdopodobniej w różnych terminach otrzymałby odpis pozwu z załącznikami oraz odpis nakazu zapłaty[33]. Z uwagi na istniejącą lukę prawną należy postulować *de lege ferenda*, aby kwestia ta została doprecyzowana przez ustawodawcę.

Warto również zaznaczyć, że ukazany problem interpretacyjny art. 139^1 k.p.c. dotyczyć może także postanowienia o przekazaniu sprawy według wła-

---

Nb 8; A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2022, Legalis, Nb 3.

[30] Szerzej: Ł. Zamojski, op. cit., s. 16.

[31] M. Borodziuk, op. cit., s. 113–115.

[32] A. Mendrek, *Umorzenie procesu zawieszonego w związku z niemożnością doręczenia odpisu pozwu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza" 2020, nr 111, s. 166.

[33] Zob. Ł. Zamojski, op. cit., s. 16. Podobnie: P. Rodziewicz, op. cit., pkt 4.

ściwości innemu sądowi. W przypadku gdy postanowienie jest zaskarżalne zażaleniem, wiąże się z potrzebą podjęcia obrony praw przez pozwanego. Niemniej jednak również w tym przypadku wykluczona została możliwość doręczenia odpisu postanowienia za pośrednictwem komornika[34]. Z uwagi na powyższe wydaje się słuszne, aby postulować *de lege ferenda* za ujednoliceniem wyników wykładni literalnej omawianego przepisu, biorąc pod uwagę zasady prawidłowej legislacji.

Podmiot, do którego kierowane jest wezwanie w trybie art. 139^1 k.pc. – podmiotowy zakres zastosowania

Teoretycznie najmniej wątpliwości powinien budzić zakres podmiotowy zastosowania art. 139^1 k.p.c. Z brzmienia samego przepisu wynika, że dotyczy on doręczenia pisma „pozwanemu". Jednakże warto podkreślić, że jest to obszerna kategoria podmiotów mogących występować w tej roli w procesie. Przy interpretacji tego pojęcia powstają wątpliwości, co do których nie odnieśli się projektodawcy zmian w uzasadnieniu projektu ustawy.

Wprowadzony tryb doręczeń komorniczych odnosi się jedynie do pozwanych, którzy są osobami fizycznymi i nie prowadzą działalności gospodarczej. Wynika to głównie z faktu, że ustawodawca w § 2 komentowanego przepisu posługuje się zwrotem, że pozwany „przebywa pod adresem wskazanym w pozwie". Nie występuje pojęcie „siedziba", które jest charakterystyczne dla osób prawnych i ewentualnie jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W uzasadnieniu projektu ustawy nie nawiązano do tej kwestii[35]. Należy uznać to za istotne uchybienie i wnioskować *de lege ferenda*, aby ustawodawca usunął zaistniałe wątpliwości.

Problem interpretacyjny budzi status pozwanego w sytuacji tzw. dopozwania go w procesie. Powstaje pytanie: kto jest podmiotem zobowiązanym na gruncie art. 139^1 k.p.c.? Niejasność dotyczy dwóch podmiotów: powoda, czyli osoby wnoszącej pozew w sprawie, oraz pozwanego, wnioskującego o dopozwanie innego podmiotu. Na tym etapie procesowym podmiot zawiadamiany o toczącym się postępowaniu nie jest jeszcze ani podmiotem na prawach strony, ani też samą strona procesową. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem przedstawionym w doktrynie, że w takim przypadku należy odejść od literalnej wykładni art. 139^1 k.p.c. i uznać, że to na pozwanym, a nie na powodzie ciąży obowiązek doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika. Przyjęcie

[34] K. Markiewicz, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] T. Szanciło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2019, Legalis, pkt 4.

[35] Tak: Ł. Zamojski, op. cit., s. 5–6. Zob. również M. Michalska-Marciniak, *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–205*, 2019, Legalis, Nb 1.

powoda jako podmiotu zobowiązanego doprowadziłoby do nadużycia prawa procesowego. Mogłaby bowiem powstać sytuacja, w której to pozwany – mimo że to on kierował wniosek o dopozwanie – celowo wskazywałby sądowi niewłaściwy adres. Prowadziłoby to do przewlekania postępowania. Warto przy tym podkreślić, że niewywiązanie się z obowiązków procesowych przez powoda spowodowałoby zawieszenie postępowania. Można wnioskować *de lege ferenda*, aby w takich sytuacjach zmieniony został rygor procesowy. Zamiast dotychczasowej regulacji przewidującej zawieszenie postępowania, można byłoby wprowadzić skutek w postaci oddalenia wniosku o dopozwanie[36].

Wyłączenie szczególnego trybu doręczenia nastąpi również w stosunku do czynnego współuczestnika koniecznego. Zawiadomienie osób, których łączny udział w sprawie w charakterze powodów jest niezbędny, nie powoduje automatycznie, że osoby te uzyskują status powoda w sprawie. Stwarza im to jedynie możliwość przystąpienia do sprawy[37]. Warto zaznaczyć, że nieoznaczenie prawidłowe wszystkich powodów w sprawie skutkuje rygorem w postaci oddalenia powództwa, co ma miejsce po uprzednim wezwaniu powoda do złożenia wniosku o ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu[38].

Warto zauważyć, że wyjątkowa sytuacja następuje w przypadku wniesienia powództwa wzajemnego, który stanowi istotny środek obrony pozwanego, przejawiający się w czynnej akcji skierowanej przeciwko powodowi[39]. Wytoczenie powództwa wzajemnego skutkuje uznaniem dotychczasowego powoda za pozwanego w sprawie. Możliwość zastosowania do niego trybu przewidzianego w art. 139^1 k.p.c. zaistnieje, gdy nie odbierze on korespondencji zawierającej powództwo wzajemne, przy czym jednocześnie uprzednio nie zostanie on pouczony o obowiązku zawiadomienia sądu o każdej zmianie swojego miejsca zamieszkania[40].

Warte podkreślenia jest to, że jedynie pozwany uprawniony jest do osobistego odebrania kierowanej do niego korespondencji w trybie art. 139^1 k.p.c. Jest to szczególny tryb doręczenia[41]. Wykluczona jest sytuacja, aby doręczenie pisma nastąpiło w sposób zastępczy – czy to do rąk dorosłego domownika, czy też administracji, dozorcy, wójta lub prezydenta miasta. Tym samym jest to istotna różnica między klasycznym doręczeniem pocztowym a doręczeniem dokonywanym za pośrednictwem komornika[42].

---

[36] M. Borodziuk, op. cit., s. 109, 110.

[37] O.M. Piaskowska, *Komentarz do art. 195 k.p.c.*, [w:] O.M. Piaskowska (red.), op. cit., pkt 4.

[38] M. Borodziuk, op. cit., s. 111.

[39] M. Manowska, *Komentarz do art. 204 k.p.c.*, [w:] M. Manowska (red.), op. cit., pkt 1.

[40] M. Borodziuk, op. cit., s. 111.

[41] Tryb szczególny wynika z regulacji zawartej w art. 139^1 k.p.c. wraz z art. 3 ust. 4 pkt 1 oraz art. 3a KomSEgzU – za: I. Wolwiak, op. cit., Nb. 59.

[42] Ł. Zamojski, op. cit., s. 10.

Podsumowanie

Bezsprzecznie należy stwierdzić, że mimo iż czynność doręczenia pisma była przewidziana już przepisami k.p.c. obowiązującymi przed 7 listopada 2019 r., to jednak wraz z momentem wejścia w życie nowelizacji zyskała ona w praktyce organów wymiaru sprawiedliwości doniosłe znaczenie. W szczególności prawidłowość doręczenia pism wszczynających postępowanie stanowi fundament stabilności orzeczeń sądowych i warunkuje zachowanie prawa strony do obrony. Ministerstwo Sprawiedliwości uznało, że w stanie prawnym obowiązującym sprzed nowelizacji zbyt dużo postępowań toczyło się bez udziału stron, ze względu na nieodebranie przez nich korespondencji[43]. Wprowadzenie tzw. doręczenia komorniczego miało za zadanie wyeliminowanie fikcji doręczenia co do pism wszczynających postępowanie w sprawie. Uznanie bowiem pisma za doręczone, mimo nieodebrania przesyłki podwójnie awizowanej, nie gwarantuje skutecznego rozpoczęcia przewodu sądowego.

Zakres regulacji objętej działaniem normy wyrażonej w przepisie art. 139^1 k.p.c. nie został wystarczająco doprecyzowany przez ustawodawcę. Niewątpliwie stosowanie szczególnego sposobu doręczenia zostało wyłączone w elektronicznym postępowaniu upominawczym oraz w postępowaniu egzekucyjnym. Trzeba zauważyć, że nie ma racjonalnego uzasadnienia do zróżnicowania sytuacji pozwanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym i w postępowaniu nakazowym. Powstają również wątpliwości w przypadku wyłączenia regulacji, gdy w postępowaniu egzekucyjnym organem egzekucyjnym jest sąd rejonowy. Przyjmuje się natomiast, że art. 139^1 k.p.c. znajduje zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym. Uznanie takie wywołuje liczne kontrowersje, gdyż ustawodawca wprowadził odrębne regulacje dotyczące doręczenia pisma. Świadczą o tym rozwiązania dotyczące postępowania wieczystoksięgowego czy też postępowania w sprawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Bezwiedne stosowanie szczególnego trybu doręczeń dokonywanych przez komorników na podstawie analogii ustawowej z art. 13 § 2 k.p.c. może prowadzić do permanentnego zawieszania postępowań Należy postulować, aby niejasności wynikłe na tym tle zostały doprecyzowane przez ustawodawcę.

Wprowadzona regulacja dotyczy pozwu oraz innego pisma procesowego wywołującego potrzebę podjęcia obrony praw pozwanego. Interpretacja pojęcia „inne pismo procesowe, wywołujące potrzebę podjęcia obrony praw" pozwanego budzi szereg wątpliwości. Głównym uchybieniem ustawodawcy jest nieadekwatność wprowadzonego zakresu przedmiotowego pism podlegających doręczeniu komorniczemu w stosunku do przepisów postępowania upominawczego czy nakazowego. Problemem interpretacyjnym jest również możliwość zaliczenia lub nieuznania postanowienia o przekazaniu sprawy według właściwości

[43] K. Stadnik-Cząstka, *Rewolucja w procedurze cywilnej – doręczenia pism procesowych,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2020, z. 111, s. 261, 264.

innemu sądowi jako „pisma procesowego, wywołującego potrzebę podjęcia obrony praw pozwanego". Również te wątpliwości powinny zostać uwzględnione przez ustawodawcę.

Podobnie niejasności dotyczą także użytego w komentowanym przepisie pojęcia „pozwany". Zażywszy na fakt, że jedynie osoba fizyczna może „przebywać" pod jakimś adresem, rodzą się wątpliwości co do zastosowania przepisu w odniesieniu do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Projektodawcy zmian nie odnieśli się do tej kwestii w uzasadnieniu wprowadzonej nowelizacji. Problem interpretacyjny budzi również status pozwanego w sytuacji tzw. dopozwania go w procesie czy też w przypadku wniesienia powództwa wzajemnego, a zatem nie jest w pełni jasne, jaki jest zakres stosowania art. 139^1 k.p.c. w obu przypadkach. Tym samym należy wnioskować *de lege ferenda*, aby ustawodawca rozwiał zaistniałe wątpliwości.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że co prawda słuszna jest koncepcja wprowadzenia doręczeń komorniczych, u której podstaw leży zapewnienie usprawnienia postępowania i zapewnienia stabilności orzeczeń sądowych, to jednak w praktyce spowodowała szereg trudności proceduralnych związanych z interpretacją zakresu stosowania art. 139^1 k.p.c. Zdaniem autorki ustawodawca powinien raz jeszcze przeanalizować wprowadzoną regulację w kontekście innych przepisów mających wpływ na sposób skorzystania z doręczeń dokonywanych za pośrednictwem komornika i rozwiać wynikłe na tym tle wątpliwości interpretacyjne.

Wykaz literatury

Bodio J., *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, 2019, Lex.

Bodio J., *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.*, [w:] T. Zembrzuski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. 1 i 2, 2020, Lex.

Borodziuk M., *Doręczenie komornicze w praktyce sądowej po zmianach procedury cywilnej dokonanych 7 listopada 2019 roku,* „Prokuratura i Prawo" 2021, nr 3.

Gapska E., *Czynności procesowe*, [w:] T. Ereciński, K. Lubiński (red.), *Postępowanie nieprocesowe*, seria: System Prawa Procesowego Cywilnego, t. IV, cz. 1, vol. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Manowska M., *Komentarz do art. 204 k.p.c.*, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–477(16)*, wyd. czwarte, 2021, Lex.

Markiewicz K., *Komentarz do art. 139^1 k.p.c.,* [w:] T. Szanciło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2019, Legalis.

Mendrek A., *Umorzenie procesu zawieszonego w związku z niemożnością doręczenia odpisu pozwu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza" 2020, nr 111(29).

Michalska-Marciniak M., *Komentarz do art. 139[1] k.p.c.*, [w:] A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–205*, 2019, Legalis.
Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotycząca inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe i ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (P9-33/17) z dnia 4 kwietnia 2018 r.
Parafianowicz J., *Komentarz do art. 139[1] k.p.c.*, [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex.
Piaskowska O.M., *Komentarz do art. 195 k.p.c.*, [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex.
Rodziewicz P., *Komentarz do art. 139[1] k.p.c.*, [w:] E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2021, Legalis.
Sławicki P., Sławicki P., *Doręczenia pism za pośrednictwem komornika sądowego w postępowaniu nieprocesowym*, „Przegląd Sądowy" 2021, nr 2.
Stadnik-Cząstka K., *Rewolucja w procedurze cywilnej – doręczenia pism procesowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2020, nr 111.
Stefańska E., *Komentarz do art. 139[1] k.p.c.*, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–477(16)*, wyd. czwarte, 2021, Lex.
Uliasz M., *Komentarz do art. 139[1] k.p.c.*, [w:] J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, 2019, Legalis.
Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3137/2019.
Wolwiak I., *Gwarancja dostępu do sądu w sprawie opartej na przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Iustitia" 2020, nr 3.
Zieliński A., Flaga-Gieruszyńska K., *Komentarz do art. 1391 k.p.c.*, [w:] A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2022, Legalis.
Żyznowski T., *Komentarz do art. 139[1] k.p.c.*, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Artykuły 1–366*, 2021, Lex.

Summary

Service by bailiffs after the changes made by the amendment to the Code of Civil Procedure of July 4, 2019 – interpretation doubts

Keywords: law, civil procedure, amendment, bailiff, delivery.

This paper deals with the issue of service performed through a bailiff as a special mode of service introduced by the amendment to the Code of Civil Procedure of November 7, 2019. The study discusses the scope of application of Art. 139[1] of the Code of Civil Procedure and the resulting procedural doubts.

The paper proposes *de lege ferenda* postulates that relate to the removal by the legislator of doubts related to the use of the term "defendant" occurring in a situation where he files an application to summon another defendant and a counterclaim. The aim of the publication is to analyze the reform by showing the procedural difficulties that arise when applying the new regulation in practice.

DOI: 10.31648/sp.8064

Justyna Głębocka
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0001-7968-2005
j.glebocka@wpia.uw.edu.pl

Konsensualne sposoby zakończenia postępowania karnego w stosunku do nieletniego sprawcy czynu karalnego

Wstęp

W dniu 9 czerwca 2022 r. uchwalona została nowa ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich[1], w swym założeniu kompleksowo regulująca postępowanie m.in. w sprawach nieletnich, którzy dopuścili się czynu karalnego. Debata nad jej brzmieniem była długa i wynikała z oczywistych potrzeb reformy polskiego systemu prawnego nieletnich, który we wcześniejszej wersji obowiązywał od 1982 r.[2] Nie wdając się w szczegóły co do analizy jej przepisów i charakteru zmian, które wymagałyby odrębnego, niezależnego opracowania, należy zauważyć, że w dużej mierze podtrzymują one dotychczasowy reżim odpowiedzialności nieletnich, który przede wszystkim oddany jest właściwości sądów rodzinnych. Jednak w dalszym ciągu polski system przewiduje dwojaki rygor postępowania w odniesieniu do nieletnich sprawców czynu karalnego. Podobnie jak dotychczas, wobec nieletniego, który dopuścił się czynu karalnego po ukończeniu przez niego 13 lat, ale przed ukończeniem 17 lat, prowadzone jest postępowanie przed sądem rodzinnym, które ma na celu ustalenie, czy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji i rzeczywiście dopuścił się czynu karalnego, ewentualnie czy istnieje potrzeba zastosowania określonych środków wychowawczych, środka leczniczego lub poprawczego (art. 56 u.w.r.n.). Wyjątkowo wobec takiego nieletniego możliwe jest stosowanie ogólnych reguł dotyczących postępowania karnego prowadzonego przed sądem karnym, co jednak nie zawsze wiąże się z pociągnięciem do odpowiedzialności karnej tak

[1] Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. z 2022 r., poz. 1700) z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r., dalej jako u.w.r.n.

[2] Dz.U. z 2018 r., poz. 969, dalej jako u.p.n.

jak dorosłego. I choć oba te tryby postępowania w wielu płaszczyznach dotyczą tych samych lub zbliżonych kwestii, to ich sposób prowadzenia, a także zasady nimi kierujące są odmienne i pochodzą z różnych, często w wielu płaszczyznach przeciwstawnych sobie gałęzi prawa[3].

Tryby konsensualne, nazywane również porozumieniami karnoprocesowymi, stanowią instytucję znaną Kodeksowi postępowania karnego, która w określonych warunkach pozwala na zakończenie postępowania karnego bez konieczności przeprowadzania pełnego postępowania dowodowego na rozprawie głównej. W ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, podobnie jak w dotychczas obowiązującej ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, brak jest analogicznych rozwiązań prowadzących do orzeczenia wobec nieletniego w efekcie skutecznych negocjacji określonych środków wychowawczych, środka leczniczego lub poprawczego bez przeprowadzania pełnego postępowania. Rezygnacja z takiej formy zakończenia postępowania wydaje się słuszną konsekwencją celów takiego postępowania (wychowanie nieletniego, jego dobro a nie pociągnięcie do odpowiedzialności), jego przedmiotu (zebranie danych o nieletnim, jego warunkach wychowawczych, zdrowotnych i bytowych), a także charakteru możliwych do orzeczenia środków wychowawczych i poprawczych[4].

Istnieje jednak określona kategoria nieletnich, wobec których możliwe jest prowadzenie zwyczajnego postępowania karnego przed sądem karnym. Jak wynika z dogłębnej analizy przepisów nowej ustawy, stosowanie reżimu karnoprocesowego obecnie odnosi się wyłącznie do następujących kategorii nieletnich sprawców czynu karalnego: 1) nieletni sprawcy, wobec których istnieją podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 10 § 2 Kodeksu karnego, 2) nieletni sprawcy czynu karalnego, pozostającego w ścisłym związku z czynem osoby dorosłej. Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie zalicza do tej grupy nieletnich, którzy wprawdzie dopuścili się czynu karalnego po ukończeniu 13 lat i przed ukończeniem 17 lat, jednak postępowanie w ich sprawie zostało wszczęte dopiero po ukończeniu przez nich 18 lat. Oznacza to, że w przeciwieństwie do poprzedniego systemu wobec takich sprawców prowadzone jest postępowanie przed sądem rodzinnym na warunkach przewidzianych ustawą o wspieraniu o resocjalizacji nieletnich[5], zaś po-

[3] S. Pawelec, *Procedural Aspects of Participation of Juvenile Offenders in Criminal Proceedings: General Remarks*, [w:] B. Janusz-Pohl (red.), *Juvenile Justice Systems: Poland–Brazil–Portugal*, Berlin 2021, s. 86.

[4] J. Głębocka, *Procedural Aspects of Participation of Juvenile Offenders in Criminal Proceedings: Selected Specific Institutions*, [w:] B. Janusz-Pohl (red.), op. cit., s. 130.

[5] Na marginesie jedynie należy wspomnieć, że z mocy art. 15 ust. 6 u.w.r.n. sąd rodzinny może w szczególnie uzasadnionych wypadkach zagrozić przedłużeniem lub orzec wykonywanie środka poprawczego po ukończeniu przez nieletniego 21 lat, nie dłużej niż do ukończenia przez niego 24 lat, co pozwala na zastosowanie określonej reakcji także w przypadku prowadzenia postępowania po osiągnięciu przez nieletniego pełnoletniości.

stępowanie karne może być prowadzone jedynie wobec wskazanych powyżej dwóch kategorii sprawców.

Niniejsze opracowanie zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w świetle obecnie obowiązujących przepisów wobec nieletnich sprawców czynu karalnego, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie przed sądem karnym, możliwe jest zastosowanie jednego z trybów konsensualnych znanych procesowi karnemu. W tym celu dogmatycznej analizie i ocenie poddane zostaną przepisy nowej ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich oraz odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania karnego. Wskazane zostaną różnice w odniesieniu do charakteru podstaw prawnych oddania nieletniego reżimowi karnoprocesowemu, jak i kwestie związane ze zdolnością do podejmowania czynności procesowych. Zasygnalizowane zostaną również problemy związane z rozwojem psychofizycznym nieletnich w kontekście prawa do składania oświadczeń woli, co łącznie pozwoli dokonać oceny dopuszczalności szybszego zakończenia postępowania karnego prowadzonego w odniesieniu do nieletniego na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy stroną skarżącą a oskarżoną w przypadku prowadzenia postępowania na podstawie art. 25 lub 26 ust. 4 u.w.r.n.

Stosowanie przepisów o konsensualnym zakończeniu postępowania wobec nieletnich

Jak wskazano na wstępie, zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich wyodrębnić można dwie kategorie nieletnich sprawców czynu karalnego, wobec których możliwe jest prowadzenie postępowania na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego (dalej jako k.p.k.). Nie w każdym jednak przypadku wybór reżimu karnoprocesowego wiąże się z możliwością pociągnięcia nieletniego do odpowiedzialności karnej w rozumieniu Kodeksu karnego (dalej jako k.k.). Istnieje bowiem przypadek, w którym prowadzenie postępowania na podstawie k.p.k. nie pociąga za sobą zmiany charakteru sprawy, która – mimo prowadzenia jej przez sąd karny – pozostaje sprawą nieletniego. Możliwość zastosowania reżimu odpowiedzialności karnomaterialnej odnosi się obecnie wyłącznie do nieletnich, którzy ukończyli lat 15, a nie ukończyli jeszcze lat 17, co do których istnieją podstawy do zastosowania art. 10 § 2 k.k., niezależnie od tego, czy postępowanie wszczęto przed, czy po ukończeniu 18 lat. W odniesieniu natomiast do nieletnich sprawców, wobec których postępowanie karne przed sądem karnym prowadzone jest z uwagi na popełnienie czynu karalnego w ścisłym związku z czynem osoby dorosłej, zastosowanie mają przepisy o charakterze materialnym właściwe dla nieletnich, co wiąże się m.in. z orzekaniem względem nich środków wychowawczych, środka leczniczego lub poprawczego. Wyjątek, o którym mowa w art. 26

ust. 4 u.w.r.n., już za czasów poprzedniej ustawy (dawny art. 16 u.p.n.) uważany był bowiem za przepis o charakterze procesowym, a nie materialnym. Jego zastosowanie nie wpływało zatem na zmianę reżimu odpowiedzialności ze stosowanego wobec nieletnich na karną, a jedynie na stosowanie przepisów karnoprocesowych i prowadzenie postępowania na zasadach określonych w k.p.k.[6] Także i obecnie ustawodawca wprost wskazuje, że sąd karny właściwy według przepisów k.p.k. orzeka z zachowaniem przepisów ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Okoliczność ta ma znaczenie z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania.

Obecnie, na skutek rozszerzania konsensualizmu, w polskim modelu postępowania karnego występują cztery różne formy zakończenia postępowania na skutek zawarcia tzw. porozumienia. Dwie z nich dotyczą etapu postępowania przygotowawczego – wniosek prokuratora o wydanie wyroku skazującego na posiedzeniu na podstawie art. 335 § 1 k.p.k. lub 335 § 2 k.p.k., dwie kolejne natomiast – etapu po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu (wniosek oskarżonego o dobrowolne poddanie się karze na podstawie art. 338a k.p.k. lub 387 k.p.k.). W swej istocie sprowadzają się one do wydania wyroku skazującego bez przeprowadzania pełnego postępowania dowodowego w toku rozprawy głównej i orzeczenia uzgodnionych z oskarżonym kar lub środków karnych, przepadku, środka kompensacyjnego, jak i ewentualnie rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów procesu, przy jednoczesnym braku sprzeciwu prokuratora i pokrzywdzonego. Z punktu widzenia praktyki wymiaru sprawiedliwości tryby konsensualne weszły na stałe do polskiego porządku prawnego i znajdują stosunkowo szerokie zastosowanie przy rozstrzyganiu spraw karnych[7].

Przepisy karnoprocesowe regulujące poszczególne tryby konsensualne nie wprowadzają odrębnych reguł postępowania w odniesieniu do różnych kategorii sprawców. Istotne jest natomiast, że opierają się na wyrażonej osobiście przez oskarżonego woli szybszego zakończenia postępowania poprzez wydanie wyroku skazującego. Efektem jest zatem zawsze świadoma rezygnacja oskarżonego z części przysługujących gwarancji procesowych, przede wszystkim prawa do kontradyktoryjnej i jawnej rozprawy głównej. W tym świetle pojawia

[6] M.in. wyrok SN z dnia 3 września 1998 r., sygn. akt V KKN 301/98, Legalis nr 45110; wyrok SN z 21 września 2011 r., sygn. akt III KK 234/11, Legalis nr 457366.

[7] W ostatnich latach procent orzeczeń skazujących wydanych przez sądy karne po zastosowaniu jednego z dostępnych trybów konsensualnych (z uwzględnieniem trybów dostępnych na podstawie Kodeksu karnego skarbowego) przedstawia się następująco: 2006 r. – 45,34%, 2007 r. – 42,79%, 2008 r. – 45,27%, 2011 r. – 52,33%, 2012 r. – 51,68%, 2013 – 48,5%, 2014 r. – 46,95%, 2015 r. – 49,35%, 2016 r. – 52,20%, 2017 r. – 39,40%, 2018 r. – 32,87%, 2019 r. – 28,5%. W sprawozdaniach za lata 2020 i 2021 brak jest wyszczególnionych danych co do zastosowania takiego trybu, przy czym liczba wniosków o wydanie wyroku skazującego na podstawie art. 335 § 1 i 2 k.p.k. wynosi ok. 20% wszystkich spraw zakończonych w postępowaniu przygotowawczym przesłaniem do sądu (2020 r. – 21%, 2021 r. – 19%) – opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach karnych dostępnych na stronie: https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-i-statystyki (data dostępu: 6.05.2022).

się pytanie, czy nieletni sprawca czynu karalnego, w którego sprawie prowadzone jest postępowanie karne na podstawie przepisów k.p.k. może zawrzeć porozumienie kończące proces poprzez wydanie wyroku skazującego na podstawie jednego z dopuszczalnych na gruncie k.p.k. trybów konsensualnych.

We wskazanych wcześniej przypadkach, o których mowa w art. 25 i 26 ust. 4 u.w.r.n., objęcie nieletniego reżimem procedury karnej konsekwentnie wiąże się z koniecznością stosowania wobec niego przepisów k.p.k., w tym przepisów regulujących tryby konsensualne. Analizie w tym kontekście poddać jednak należy szczegółowe przesłanki zarówno związane z objęciem nieletniego reżimem karnoprocesowym, jak i z samymi trybami porozumień karnoprocesowych celem ustalenia, czy nie zachodzą prawne przeszkody do objęcia nieletniego takim sposobem zakończenia postępowania.

Procesowe podstawy prowadzenia postępowania karnego wobec nieletniego

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że wyjątek odnoszący się do popełnienia czynu karalnego przez nieletniego w ścisłym związku z czynem dorosłego (art. 26 ust. 4 u.w.r.n.) jest wyjątkiem o charakterze procesowym i nie wpływa na stosowalność przepisów materialnoprawnych ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Oznacza to, że we wskazanym przypadku prowadzenie postępowania karnego przez sąd karny na podstawie przepisów k.p.k. nie zmienia reżimu odpowiedzialności na karnomaterialną i nie wyłącza konieczności stosowania środków wychowawczych, środka leczniczego lub poprawczego wobec nieletniego. Prowadzenie postępowania karnego w takiej sytuacji prowadzi zatem do wydania orzeczenia, mocą którego sąd może zastosować wobec nieletniego przewidziany ustawą o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich środek o charakterze wychowawczym, leczniczym lub poprawczym, a nie karę w rozumieniu k.k. W literaturze podnosi się, że konsekwencją powyższego jest niemożliwość zastosowania trybów konsensualnych, skoro w szczegółowo sformułowanych przesłankach ich dopuszczalności mowa jest o wydaniu wyroku skazującego i wymierzeniu określonej kary lub środka karnego, orzeczeniu przepadku lub środka kompensacyjnego, tj. kar lub środków znanych ustawie karnej i odpowiedzialności karnej. W takim ujęciu, po pierwsze, orzeczenie stwierdzające fakt popełnienia czynu karalnego przez nieletniego nie jest wyrokiem skazującym; po drugie, środek wychowawczy, leczniczy lub poprawczy nie może być zaliczany do katalogu środków mogących stanowić przedmiot porozumienia ani na podstawie art. 335 § 1 lub 2 k.p.k., ani art. 338a lub 387 k.p.k. W stanie prawnym obowiązującym do 2 stycznia 2014 r. istniała możliwość orzeczenia wobec nieletniego sprawcy czynu karalnego, który ukończył 18 lat kary w rozumieniu k.k. w przypadku uznania

przez sąd, że wymierzenie środka poprawczego nie byłoby celowe. W uchylonym przepisie art. 13 u.p.n.[8] doktryna upatrywała możliwość zastosowania wobec nieletniego trybu konsensualnego[9]. Skoro bowiem sąd miał możliwość dokonania swoistej zamiany środka poprawczego na karę, za dopuszczalne uznać należałoby zawarcie z nieletnim porozumienia, mocą którego wymierzona zostałaby mu uzgodniona z nim kara. Obecnie jednak, wobec uchylenia – skądinąd słusznego – podstawy do orzeczenia wobec nieletniego kary zamiast środka wychowawczego lub poprawczego, rozważania w przedmiocie ewentualnego zawarcia porozumienia karnoprocesowego uznać należy za bezprzedmiotowe[10]. Skonkludować zatem należy, że *de lege lata* obowiązek orzeczenia wobec nieletniego jednego ze środków przewidzianych ustawą o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich w sytuacji prowadzenia postępowania przez sąd rodzinny lub sąd karny na podstawie wyjątku o charakterze procesowym uniemożliwia zastosowanie któregokolwiek z trybów konsensualnych na podstawie przepisów k.p.k.

Materialne podstawy prowadzenia postępowania karnego wobec nieletniego

Inne wnioski wyciągnąć należy w odniesieniu do wyjątku o charakterze materialnoprawnym, o którym mowa w art. 25 u.w.r.n. Nieletni sprawca w takim przypadku może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 10 § 2 k.k. i w konsekwencji może wobec niego zostać orzeczona kara lub środek karny przewidziany dla danego przestępstwa. W takim wypadku zastosowanie trybu konsensualnego może jednak rodzić wątpliwości innego rodzaju.

W doktrynie prezentowany jest pogląd o niemożliwości konsensualnego zakończenia postępowania z uwagi na wadę oświadczenia woli składanego przez nieletniego, wynikającą z braku jego rozeznania co do znaczenia i skutków składanego oświadczenia spowodowanego stanem rozwoju psychicznego. Uwagi te podnoszone są także w odniesieniu do postępowania, w którym nieletni jest reprezentowany przez obrońcę, skoro wola w przedmiocie wyrażenia zgody na zakończenie postępowania bez przeprowadzania postępowania dowodowego i orzeczenia określonej kary lub środka karnego musi być wyrażona osobiście przez oskarżonego[11]. Stanowisko to jednak – jeżeli w ogóle – można odnosić

[8] Art. 13 u.p.n. uchylony został ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1165).

[9] A. Choroszewski, P. Starzyński, *Konsensualne zakończenie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności prawnej nieletniego*, [w:] C. Kulesza (red.), *Ocena funkcjonowania porozumień procesowych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 293.

[10] J. Głębocka, op. cit., s. 131.

[11] W ten sposób: A. Choroszewski, P. Starzyński, op. cit., s. 290.

wyłącznie do przypadku, gdy postępowanie jest prowadzone przeciwko nieletniemu sprawcy do czasu ukończenia przez niego 18 lat, albowiem po osiągnięciu pełnoletniości w rozumieniu prawa cywilnego nieletni co do zasady nabywa pełną zdolność do czynności prawnych i brak jest przeszkód o tym charakterze, by skutecznie złożyć oświadczenie woli w przedmiocie konsensualnego zakończenia postępowania.

Z poglądem opowiadającym się za wadą oświadczenia nieletniego w przedmiocie konsensualnego zakończenia postępowania nie można się jednak zgodzić. Przede wszystkim należy przypomnieć, że prawo karne wyraźnie odmiennie definiuje pojęcie dorosłego niż prawo cywilne, poddając odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych każdego sprawcę, który ukończył lat 17. Oskarżony taki posiada pełną zdolność do podejmowania czynności procesowych w toku postępowania karnego, choć na gruncie prawa cywilnego nie przysługuje mu jeszcze pełna zdolność do czynności prawnych. Z tego powodu argumentacja odwołująca się do koncepcji cywilistycznej nie jest trafiona. Przyznanie braku zdolności do podejmowania czynności procesowych nieletniemu konsekwentnie powinna skutkować także odmową takiej zdolności oskarżonemu, który ukończył lat 17, a nie ukończył jeszcze 18 lat, co niewątpliwie budzi sprzeciw. Przytoczenia ponadto wymaga, że judykatura niejednokrotnie przyznała nieletniemu nieposiadającemu zdolności do czynności prawnych prawo do składania skutecznych oświadczeń woli w toku postępowania karnego, chociażby w zakresie decydowania o korzystaniu z prawa do składania wyjaśnień, odmowy składania wyjaśnień czy też prawa do uchylenia się od odpowiedzi na zadawane w toku przesłuchania pytania[12]. Podzielić można natomiast pewne obawy co do rzeczywistych zdolności nieletniego do oceny konsekwencji prawnych składanych oświadczeń oraz do samodzielnego i świadomego podejmowania decyzji procesowych[13], w szczególności odnoszących się do tak istotnych kwestii, jak zakończenie postępowania w trybie konsensualnym. Należy jednak uznać, że brak jest wyraźnych podstaw prawnych do odmowy przyznania nieletniemu występującemu w charakterze oskarżonego prawa do uczestniczenia w negocjacjach w przedmiocie warunków rozstrzygnięcia skazującego oraz

[12] Tak m.in.: uchwała SN z 19 lutego 2003 r., sygn. akt I KZP 48/02, OSNKW 2003, Nr 3–4, poz. 23. O poważnych wątpliwościach co do zdolności małoletniego rozumienia znaczenia składanych oświadczeń w związku ze składaniem zeznań i krytycznym stanowisku przywołanego judykatur zob. K. Paszek, K. Pawelec, *Prawo małoletniego do odmowy złożenia zeznań*, „Prokuratura i Prawo" 2008, nr 12, s. 122.

[13] W tym kontekście warto zwrócić uwagę na sygnalizowane w literaturze wątpliwości związane ze świadomym korzystaniem z przysługujących uprawnień przez nieletnich, m.in.: T. Liefaard, Y. van den Brink, *Juveniles' Right to Counsel during Police Interrogations: An Interdisciplinary Analysis of a Youth-Specific Approach, with a Particular Focus on the Netherlands*, „Erasmus Law Review" 2014, nr 4, s. 215 wraz ze wskazaną tam literaturą; I. Weijers, *Requirements for Communication in the Courtroom: A Comparative Perspective on the Youth Court in England/Wales and The Netherlands*, „Youth Justice. The Journal of the National Association for Youth Justice" 2004, nr 4, poz. 1, s. 25 czy też przytoczeni wcześniej K. Paszek, K. Pawelec, op. cit., s. 122.

wyrażenia zgody na wniosek o skazanie na podstawie art. 335 § 1 lub 2 k.p.k. czy też do złożenia wniosku o wydanie wyroku skazującego na podstawie art. 338a lub 387 k.p.k. Zwłaszcza jeżeli przyjmiemy, że objęcie nieletniego reżimem odpowiedzialności karnej na podstawie art. 10 § 2 k.k. wynika z przekonania, wpierw sądu rodzinnego, a następnie także sądu karnego, że rozwój psychofizyczny sprawcy pozwala na uznanie, iż jest on w stanie rozpoznać znaczenie swojego czynu oraz konsekwencje wynikające z nieprzestrzegania norm prawnych[14]. Analogicznie zatem, skoro sąd przyznaje, że stopień dojrzałości nieletniego pozwala na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, jego stan psychofizyczny powinien przemawiać jednocześnie za możliwością wyciągania konsekwencji prawnoprocesowych ze składanych przez niego w toku postępowania karnego oświadczeń woli. Należy tym samym zgodzić się, że wobec wyraźnego ustawowego wyłączenia wyrażenie zgody na skazanie bez przeprowadzania rozprawy lub wniosek o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzania pełnego postępowania dowodowego na rozprawie głównej może złożyć każdy oskarżony, także nieletni nieposiadający pełnej zdolności do czynności prawnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego[15]. Przy czym z uwagi na wskazane obawy, sąd podejmując decyzję co do wniosku o zastosowanie trybu konsensualnego powinien ocenić stopień rozwoju psychofizycznego oskarżonego w kontekście zdolności do świadomego podejmowania przez niego decyzji[16]. Podkreślenia przy tym wymaga, że polski model postępowania zakłada aktywną rolę sądu we wszystkich dopuszczalnych trybach konsensualnych, pozostawiając w wyłącznej kompetencji sądu ocenę całokształtu okoliczności sprawy, a zatem także sposobu zachowania nieletniego i motywów leżących u podstaw jego wniosków i oświadczeń.

Dogłębna analiza poruszanej problematyki wymaga także odniesienia do przesłanek dopuszczalności pociągnięcia nieletniego do odpowiedzialności

---

[14] Poddanie nieletniego odpowiedzialności karnej na podstawie art. 10 § 2 k.k. uzależnione jest od przekonania, że okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają, a w szczególności jeżeli poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne.

[15] W ten sposób: D. Nowocień, *Instytucja „dobrowolnego poddania się karze" w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. VII, Wrocław 2001, s. 220; także: R.A. Stefański, *Skazanie bez rozprawy w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo" 2003, nr 6, s. 24; S. Steinborn, *Porozumienia w polskim procesie karny. Skazanie bez rozprawy i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej*, Kraków 2005, s. 242.

[16] Podobne stanowisko podzielane jest w kontekście możliwości składania tego typu oświadczeń woli przez oskarżonych, co do których występują warunki obrony obligatoryjnej, o której mowa w art. 79 § 1 pkt 2 (oskarżony jest głuchy, niemy lub niewidomy), pkt 3 (zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy jego zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona) i pkt 4 k.p.k. (zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy stan jego zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny). Zob. R. Koper, *Zgoda oskarżonego jako warunek skazania bez rozprawy*, „Palestra" 2001, nr 5–6, s. 12–13.

karnej na podstawie art. 10 § 2 k.k. w kontekście rezygnacji z istotnej części postępowania dowodowego na rozprawie głównej[17]. Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane, jednym z warunków zastosowania wskazanego przepisu w odniesieniu do nieletniego, który popełnił czyn karalny po ukończeniu 15 lat, a przed ukończeniem 17 lat, jest, aby okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste, w szczególności jeżeli poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne, przemawiały za potrzebą poddania nieletniego odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych. Co więcej, z mocy art. 67 ust. 2 pkt 5 u.w.r.n. istnieje ponadto konieczność ustalenia, czy okoliczności sprawy nie przemawiają za odstąpieniem od wymierzenia kary i zastosowaniem środków wychowawczych, środka leczniczego lub poprawczego przewidzianych w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Jak zatem wyraźnie widać, oprócz konieczności ustalenia wszelkich okoliczności sprawy mających znaczenie dla rozstrzygnięcia, w sprawie nieletniego sąd karny zobligowany jest do ustalenia okoliczności przemawiających za dopuszczalnością pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, jak i za ewentualną możliwością orzeczenia środków o charakterze wychowawczym, leczniczym lub poprawczym w zamian kary.

W pierwszej kolejności oceny konieczności poddania nieletniego reżimowi karnomaterialnemu dokonuje sąd rodzinny, który na podstawie art. 67 ust. 1 u.w.r.n. decyduje o przekazaniu sprawy prokuratorowi. Sąd karny nie jest jednak związany tą oceną i ma obowiązek samodzielnie ocenić okoliczności sprawy, stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste, a także dotychczasową skuteczność stosowanych środków wychowawczych i poprawczych. W tym kontekście może się natomiast pojawić pytanie, czy sąd karny jest w ogóle w stanie obiektywnie dokonać takich ustaleń bez bezpośredniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w sytuacji złożenia wniosku o wydanie wyroku skazującego bez rozprawy głównej. Uznanie jednak, że nie jest to możliwe, mogłoby pozostawać w kontrze do istoty i założeń trybów konsensualnych[18].

Niezależnie od charakteru sprawy, każdy przypadek skrócenia postępowania i zakończenia procesu na podstawie porozumienia karnoprocesowego wiąże się ze świadomą rezygnacją stron z pełnego dowodzenia przed niezawisłym sądem. Nie oznacza to jednak, że tryb konsensualny pozwala na odejście lub ograniczenie prawdy materialnej. Zawsze bowiem przesłanką warunkującą możliwość zastosowania takiego trybu jest brak wątpliwości co do okoliczności popełnienia przestępstwa i winy oskarżonego, nadto niezbędne jest, aby postawa oskarżonego wskazywała, że cele postępowania zostaną osiągnięte pomimo zaniechania prowadzenia dalszych czynności. Nie ulega wątpliwości, że ustalenie wskazanych okoliczności następuje w drodze postępowania do-

[17] J. Głębocka, op. cit., s. 132.
[18] Ibidem, s. 133.

wodowego oraz oceny dokonywanej przez sąd na podstawie zgromadzonych w sprawie dowodów. Uznanie, że sąd nie jest w stanie bez bezpośredniego przeprowadzenia czynności dowodowych na rozprawie ich ustalić, zaprzeczałoby sensowi i celowości istnienia trybów konsensualnych. W świetle powyższego trzeba uznać, że w taki sam sposób, jak sąd dochodzi do przekonania co do wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a także co do oceny postawy oskarżonego, jest w stanie ocenić istnienie przesłanek odpowiedzialności karnej nieletniego na podstawie art. 10 § 2 k.k. oraz potrzeby i zasadności zastosowania wobec nieletniego kar i środków karnych znanych Kodeksowi karnemu. Ustalenia faktyczne czynione są na podstawie dowodów przeprowadzonych w toku postępowania przygotowawczego, które powinno uwzględniać cele i potrzeby postępowania prowadzonego w stosunku do nieletniego. Do materiału dowodowego zaliczyć należy także dowody, które leżały u podstaw przekazania sprawy przez sąd rodzinny prokuratorowi na podstawie art. 67 ust. 1 u.w.r.n. Tym samym materiał dowodowy przekazywany sądowi powinien zawierać utrwalenie dowodów odnoszących się do podstaw pociągnięcia nieletniego do odpowiedzialności karnej. Jeżeli ze zgromadzonych dowodów wynika brak wątpliwości co do okoliczności popełnienia przestępstwa przez nieletniego, winy i postawy oskarżonego, a także podstaw pociągnięcia do odpowiedzialności na podstawie art. 10 § 2 k.k. i wymierzenia nieletniemu kary, a także prawidłowości oświadczeń nieletniego co do takiego sposobu zakończenia postępowania, trzeba uznać, że brak jest przeszkód prawnych do zastosowania trybu konsensualnego w odniesieniu do nieletniego sprawcy czynu karalnego. Należy przy tym zauważyć, że obecne regulacje dotyczące konsensualnego zakończenia postępowania przewidują przeprowadzenie w przedmiocie wniosku posiedzenia lub części rozprawy, podczas których sąd ma możliwość odebrania wyjaśnień od oskarżonego, co może przyczynić się do pełniejszej i bardziej zgodnej z prawdą materialną oceny jego postawy oraz właściwości, a także oceny świadomości i właściwego rozeznania nieletniego w odniesieniu do konsekwencji prawnych prowadzonych negocjacji lub złożonego wniosku o wydanie wyroku skazującego. Sąd może także uzależnić uwzględnienie wniosku od dokonania niezbędnej w jego ocenie zmiany, co pozwala wziąć pod uwagę wszelkie interesy i cele toczącego się postępowania, w tym interesy nieletniego, zgodnie z potrzebami wychowawczymi.

Stanowczego podkreślenia wymaga również, że w polskim systemie prawa karnego procesowego oceny podstaw skazania bez przeprowadzania postępowania sądowego w całości każdorazowo dokonuje niezależny i niezawisły sąd, który w przypadku dostrzeżenia wątpliwości co do spełnienia warunków odpowiedzialności karnej nieletniego powinien nie uwzględnić wniosku o wydanie orzeczenia skazującego w trybie konsensualnym i przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe zmierzające do usunięcia powstałych wątpliwości. Jeżeli zatem w toku postępowania przygotowawczego czy to sąd rodzinny, czy

też organy ścigania nie poczyniły ustaleń w tym przedmiocie lub w ocenie sądu nie są one wystarczające, sąd zobligowany jest do skierowania sprawy na rozprawę celem przeprowadzenia postępowania dowodowego, w szczególności dotyczącego stopnia rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunków osobistych.

Podsumowanie

W świetle przedstawionych uwag zreasumować można, że sytuacja prawna nieletniego, wobec którego prowadzone jest postępowania karne na podstawie przepisów k.p.k., jest różna, w zależności od podstaw oddania go pod reżim karnoprocesowy. W przypadku prowadzenia postępowania karnego, z uwagi na popełnienie czynu w ścisłym związku z osobą dorosłą, nie jest dopuszczalne zastosowanie trybu konsensualnego znanego Kodeksowi postępowania karnego, ponieważ oddanie pod reżim karnoprocesowy nie zmienia rodzaju odpowiedzialności i nie zwalnia z obowiązku stosowania przepisów ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Odmiennie jednak w świetle obowiązujących obecnie przepisów uznać należy w odniesieniu do przesłanki z art. 25 u.w.r.n. Możliwość pociągnięcia nieletniego do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 10 § 2 k.k. pozwala na zastosowanie jednego z dostępnych trybów konsensualnych. Warto jednak podkreślić, że z uwagi na ciężki charakter czynów, a w konsekwencji wysokie zagrożenie karą w przypadku przestępstw pozwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej nieletniego, który ukończył 15 lat, tryb konsensualny w obecnym stanie prawnym nie będzie miał szerokiego zastosowania. Należy jednak pamiętać, że od początku obowiązywania porozumień karnoprocesowych w Polsce zauważalna jest tendencja do rozszerzania zakresu przedmiotowego i rozciąganie możliwości zakończenia postępowania karnego wyrokiem skazującym bez przeprowadzania rozprawy w odniesieniu do coraz poważniejszych przestępstw. Nie można wykluczyć, że ustawodawca w przyszłości będzie podążał w tym kierunku.

Nie ulega jednak wątpliwości, że ocena postawy nieletniego oskarżonego, a także podejmowanych przez niego w toku postępowania decyzji muszą podlegać ostrożnej i wnikliwej analizie sądu. Z uwagi na ryzyko braku wystarczającej dojrzałości psychicznej i możliwości rozeznania się w sytuacji prawnej wraz ze wszystkimi konsekwencjami nieletni oskarżony może mieć trudności w świadomym i rzeczywistym wyborze najbardziej adekwatnych dla siebie środków procesowych. Z tego względu niektórzy mogliby postulować wyraźne ograniczenie możliwości stosowania trybów konsensualnych wobec nieletnich, podobnie jak to uczyniono chociażby we Francji[19]. Nawiązanie jednak do cy-

[19] Francuski ustawodawca ograniczył możliwość stosowania instytucji *comparution surreconnaissance préalable de culpabilité* wyłącznie do oskarżonych, którzy ukończyli 18 lat (art. 495–16 francuskiego kodeksu postepowania karnego), zaś *composition pénale*, choć

wilistycznej koncepcji zdolności do czynności prawnych nie wydaje się słusznym rozwiązaniem, także w związku z przyjęciem modelu odpowiedzialności karnej po ukończeniu 17 lat. Nieracjonalnym i wręcz niekonsekwentnym byłoby bowiem pozbawienie możliwości skorzystania z konsensualnego zakończenia postępowania wobec sprawcy, którego można pociągnąć do odpowiedzialności karnej jak dorosłego, tylko z uwagi na fakt, że nie osiągnął on jeszcze pełnoletniości. Uznać należałoby to za nieuzasadnione różnicowanie sytuacji procesowej dorosłego i nieletniego na niekorzyść tego ostatniego, co mogłoby podawać w wątpliwość zgodność takich regulacji z międzynarodowymi standardami prowadzenia postępowania wobec nieletniego[20]. Z drugiej strony ustawodawca zauważa, że okres nastoletniego dojrzewania może być różny i przebiegać w innym tempie u każdego, tym samym przewiduje, że sprawca do ukończenia 21 lat może być traktowany jak nieletni, w szczególności można wobec niego stosować środki wychowawcze i poprawcze zamiast kary. Z tego też względu wydaje się, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem jest pozostawienie decyzji w zakresie dopuszczalności wydania wyroku skazującego na podstawie porozumienia karnoprocesowego do kompetencji sądu. Ocena zdolności nieletniego do zawarcia takiego porozumienia, zrozumienia jego warunków, a także konsekwencji prawnych powinna należeć do sądu, który w świetle okoliczności danej sprawy, jak również warunków psychofizycznych i stopnia dojrzałości nieletniego jest w stanie uwzględnić interesy zarówno wymiaru sprawiedliwości, jak i cele wychowawcze nieletniego sprawcy. Nie powinno się z góry zakładać, że nieletni oskarżony nie jest w stanie świadomie podjąć decyzji o konsensualnym zakończeniu postępowania, jak i jednocześnie, że cele postępowania – przede wszystkim wychowawcze i prewencyjne – nie zostaną osiągnięte przy zastosowaniu skróconego trybu postępowania. Niejednokrotnie takie rozwiązanie może wręcz okazać się korzystniejsze dla nieletniego i przyczynić się do uniknięcia negatywnych konsekwencji prowadzenia długotrwałej rozprawy głównej, chociażby związanych ze stygmatyzacją oskarżonego i negatywnym wpływem na jego resocjalizację i powrót do społeczeństwa.

Wykaz literatury

Choroszewski, P. Starzyński, *Konsensualne zakończenie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności prawnej nieletniego*, [w:] C. Kulesza (red.), *Ocena funkcjonowa-*

dopuszczalne po ukończeniu 13 lat, obwarowane zostało dodatkowymi warunkami określonymi w kodeksie karnym nieletnich (art. 41-2 francuskiego kodeksu postepowania karnego).

[20] W kontekście zapewnienia nieletnim co najmniej takich samych praw i gwarancji w toku postępowania sądowego jak dorosłemu zob. wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy z 17 listopada 2010 r., https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b7c62 (data dostępu: 28.07.2022).

nia porozumień procesowych w praktyce wymiaru sprawiedliwości, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
Głębocka J., *Procedural Aspects of Participation of Juvenile Offenders in Criminal Proceedings: Selected Specific Institutions*, [w:] B. Janusz-Pohl (red.), *Juvenile Justice Systems: Poland–Brazil–Portugal*, Peter Lang, Berlin 2021.
Koper R., *Zgoda oskarżonego jako warunek skazania bez rozprawy*, „Palestra" 2001, nr 5–6.
Liefaard T., van den Brink Y., *Juveniles' Right to Counsel during Police Interrogations: An Interdisciplinary Analysis of a Youth-Specific Approach, with a Particular Focus on the Netherlands*, „Erasmus Law Review" 2014, nr 4.
Nowocień D., *Instytucja „dobrowolnego poddania się karze" w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.,* [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. VII, Wyd. UWr, Wrocław 2001.
Paszek K., Pawelec K., *Prawo małoletniego do odmowy złożenia zeznań*, „Prokuratura i Prawo" 2008, nr 12.
Pawelec S., *Procedural Aspects of Participation of Juvenile Offenders in Criminal Proceedings: General Remarks*, [w:] B. Janusz-Pohl (red.), *Juvenile Justice Systems: Poland–Brazil–Portugal*, Peter Lang, Berlin 2021.
Stefański R.A., *Skazanie bez rozprawy w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo" 2003, nr 6.
Steinborn S., *Porozumienia w polskim procesie karny. Skazanie bez rozprawy i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej*, Zakamycze, Kraków 2005.
Weijers I., *Requirements for Communication in the Courtroom: A Comparative Perspective on the Youth Court in England/ Wales and The Netherlands*, „Youth Justice. The Journal of the National Association for Youth Justice" 2004, nr 4, poz. 1.

Summary

Consensual termination of criminal proceedings concerning juvenile offenders

Keywords: juvenile justice system, juvenile, juvenile offenders, criminal liability of juvenile, consensual proposals, consensual termination of criminal proceedings.

The Polish system of procedural criminal law provides for a twofold regime of liability in the event of a punishable act committed by a juvenile offender. First of all, educational and correctional proceedings are carried out against such a juvenile before the family court. Act on the Support and Rehabilitation of Juveniles, however, provides for the possibility of conducting criminal proceedings against juveniles on general principles. The aim of this article is an attempt to answer the question of whether one of the consensual procedures is possible concerning a juvenile offender in which case the criminal proceeding before the criminal court is conducted. The provisions of the Act on the Support and Rehabilitation of Juveniles and the relevant provisions of the Code of Criminal Procedure were subject to dogmatic analysis. Differences

like the legal grounds for the handing over of a juvenile to the criminal regime were indicated, issues related to the ability to undertake procedural actions were discussed, and problems related to the psychophysical development of juveniles in the context of the right to make declarations of the will be indicated, and finally, arguments were presented in favour of the possibility of negotiating with juveniles and the admissibility, in some cases, of termination the criminal proceedings against a juvenile with the plea agreement.

DOI: 10.31648/sp.8083

Anna Hernacka-Janikowska
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0003-2393-8950
annahernacka@interia.pl

Zamachy samobójcze z wykorzystaniem sieci internetowej – analiza kryminologiczna i prawnokarna

Wprowadzenie

Obecnie na świecie z Internetu korzysta ok. 4,54 mld ludzi, tj. 59% populacji. Jest to wzrost o 298 mln nowych użytkowników w porównaniu z początkiem roku 2019. Z kolei z mediów społecznościowych korzysta już 3,8 mld osób, co stanowi również wzrost o 321 mln nowych użytkowników w relacji do 2019 r. Przecięty czas, jaki poświęcany jest surfowaniu po Internecie, to ok. 6 godz. i 43 min[1]. Powyższe dane to wyniki najnowszego raportu sporządzonego przez Digital 2020, które przedstawiają statystyki dotyczące korzystania z Internetu, aplikacji, mediów społecznościowych itd.

Nie ma wątpliwości, że Internet jest siecią, za pomocą której możemy w każdej chwili odnaleźć wszelkiego rodzaju informacje, przekazywać je, komunikować się na odległość. Współcześnie Internet to największe medium informacyjne. Zapewne katalog zalet można by jeszcze rozszerzyć o kolejne elementy, niemniej należy zwrócić uwagę na największe zagrożenia, jakie niesie ze sobą korzystanie z Internetu. Za jedną z podstawowych uznaje się m.in. cyberprzemoc.

Desygnatów terminu cyberprzemoc jest wiele, natomiast celem artykułu jest ukazanie, w jaki sposób Internet przyczynia się do aktów samobójczych zarówno wśród osób dorosłych, jak i dzieci oraz młodzieży. Szczególną płaszczyzną rozważań będzie w tym przypadku udział osoby trzeciej, która może nakłaniać do popełnienia tego czynu.

[1] *Digital in 2020*, https://wearesocial.com/digital-2020 (data dostępu: 28.08.2020).

Z uwagi na to zaprezentowana zostanie wykładnia przepisu art. 151 Kodeksu karnego, a więc namowy lub udzielenia pomocy w popełnieniu samobójstwa, w szczególności w optyce sfery wirtualnej. W celu ukazania empirycznego charakteru omawianej tematyki zostaną zaprezentowane dane statystyczne sporządzone przez Komendę Główną Policji, dotyczące podejmowanych prób samobójczych oraz samobójstw dokonanych. Ponadto cennym poznawczo są również przedstawione dane statystyczne Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę.

Samobójstwo jako problem społeczny

Samobójstwo to jeden z problemów społecznych, wobec których bardzo trudno wypracować jednolitą i efektywną profilaktykę. W literaturze wskazuje się niekiedy, że nie jest to problem jednostkowy, a problem całego społeczeństwa. Samobójstwa bywają również utożsamiane z patologią społeczną i dewiacją. Należy jednak zaznaczyć, że w niektórych kręgach kulturowych śmierć samobójcza traktowana jest jako akt honorowy – następstwo i konsekwencja podjęcia działania sprzecznego z prawem lub normami[2].

Niemniej jednak współcześnie samobójstwa identyfikowane są z problemem społecznym i problemem indywidualnym, co w konsekwencji prowadzi do rozważań na gruncie prawa krajowego, międzynarodowego, jak również naukowego, jako wyraz konieczności przeciwdziałania temu zjawisku.

Według Światowej Organizacji Zdrowia co 40 s ktoś na świecie odbiera sobie życie[3]. To blisko 800 tys. ludzi rocznie. Jeszcze więcej osób podejmuje próby samobójcze. Zgodnie z raportem Światowej Organizacji Zdrowia w roku 2016 samobójstwo było jedną z najczęstszych przyczyn zgonów wśród osób w wieku 15–29 lat[4]. W Polsce wskaźnik samobójstw zarówno kobiet, jak i mężczyzn, wynosi 16,2 na 100 tys. mieszkańców (4,3 dla kobiet, 28,9 dla mężczyzn)[5].

Poniższe zestawienie prezentuje próby samobójcze oraz samobójstwa dokonane w latach 2015–2021, uwzględniając jednocześnie cybermobbing jako przyczynę podjęcia czynu samobójczego.

---

[2] B. Romanowicz, *Umrzyjmy razem, przyjaciele*, „Polityka" 2005, nr 4, https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/klasykipolityki/1859670,1,umrzyjmy-razem-przyjaciele.read (data dostępu: 28.08.2020).

[3] World Health Organization, *Suicide: one person dies every 40 seconds*, https://www.who.int/news-room/detail/09-09-2019-suicide-one-person-dies-every-40-seconds?fbclid= IwAR0rQfAo5H62GOTbGDIkbdKeEmVAsaq6aoCO6AKnDg9-a3sb999c3vg7RR8 (data dostępu: 28.08.2020).

[4] World Health Organization, *Suicide*, https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/suicide (data dostępu: 28.08.2020).

[5] World Health Organization, *Suicide in the World. Global Health Estimates*, 2019, s. 28, https://apps.who.int/iris/handle/10665/326948 (data dostępu: 28.08.2020).

Tabela 1

Zamach samobójczy zakończony zgonem w latach 2015–2021

Rok		2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Łączna liczba zamachów samobójczych zakończonych zgonem		5201	5165	5255	5182	5276	brak danych	brak danych
Powód	cybermobbing, znęcanie się	0	1	0	1	2	brak danych	brak danych
	choroba psychiczna	1068	1033	963	1037	1017	brak danych	brak danych
	przemoc w rodzinie	241	214	259	261	285	brak danych	brak danych
	zawód miłosny	191	222	208	226	231	brak danych	brak danych
	złe warunki ekonomiczne	145	147	154	192	219	brak danych	brak danych
	problemy w szkole lub w pracy	40	35	29	38	41	brak danych	brak danych

Źródło: Komenda Główna Policji, *Zamachy samobójcze*, https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zamachy-samobojcze (data dostępu: 29.06.2022).

Powodów, dla których jednostka decyduje się na odebranie sobie życia, jest wiele. Do najważniejszych zaliczyć można choroby i zaburzenia psychiczne, choroby fizyczne, trwałe kalectwo, nieporozumienia i przemoc w rodzinie, zawód miłosny, konflikt z osobami spoza kręgu rodzinnego, złe warunku ekonomiczne, konflikt w miejscu pracy lub w szkole, śmierć bliskiej osoby, nagła utrata źródła utrzymania, pogorszenie lub nagła utrata zdrowia, dokonanie przestępstwa lub wykroczenia[6].

Jak widać na powyższym zestawieniu, najczęstszą przyczyną podejmowania prób samobójczych były choroby oraz zaburzenia psychiczne. Kolejnym, niezwykle ważnym czynnikiem była przemoc domowa. Następnie czynnikami wpływającymi na podejmowanie prób samobójczych są zawody miłosne, złe warunki ekonomiczne oraz problemy w szkole lub w miejscu pracy. Jedynie cybermobbing w najmniejszym zakresie przyczynił się do samobójstw. W tym miejscu należy zastanowić się, czy determinantami wyżej wymienionych zachowań są czynniki indywidualne, osobowe czy czynniki systemowe, jak np. niemożność uzyskania pomocy psychologicznej lub materialnej dla osób jej potrzebujących. Niemniej, bez względu na przesłanki dokonywania prób samobójczych, niezwykle istotne jest zapewnienie odpowiedniego wsparcia specjalistycznego osobom znajdującym się w trudnej życiowej sytuacji.

[6] Powyższe powody zamachu samobójczego pojawiają się najczęściej w raportach Policji i stanowią najważniejsze przyczyny podjęcia próby samobójczej – Komenda Główna Policji, https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zamachy-samobojcze/63803,Zamachy-samobojcze-od-2017-roku.html (data dostępu: 27.03.2022).

W tabeli 2 zaprezentowano zestawienie liczby prób samobójczych w latach 2015–2021.

Tabela 2

Zamachy samobójcze w latach 2015–2020

Rok	Zamach samobójczy	Zamach samobójczy zakończony zgonem
2021	13 798	5201
2020	12 013	5165
2019	11 961	5255
2018	11 167	5182
2017	11 139	5276
2016	9861	brak danych
2015	9973	brak danych

Źródło: Komenda Główna Policji, *Zamachy samobójcze...*

Zgodnie z danymi zwartymi w tabeli 2 zauważalna jest znacząca intensyfikacja tego zjawiska. Dla przykładu: w roku 2015 odnotowano 9973 próby samobójcze, podczas gdy w roku 2021 liczba ta wyniosła ponad 13 tys. Świadczy to o istotnym wzroście podejmowanych prób samobójczych. Powyższe zestawienie nie zawiera analizy determinantów tych zachowań. Niemniej jednak wśród dzieci i młodzieży czynnikami wpływającymi na podejmowanie prób samobójczych jest m.in. poczucie odrzucenia, nieszczęśliwa miłość, wzrastające oczekiwania społeczne, zaniedbanie emocjonalne ze strony rodziców/opiekunów prawnych, przemoc fizyczna i psychiczna, jak również trudna sytuacja w rodzinie (np. nadużywanie alkoholu lub narkotyków)[7]. Wobec osób dorosłych ryzyko podejmowania prób samobójczych wiązać się może z problemami finansowymi, utratą pracy, przemocą ze strony partnera/partnerki, akceptacją[8]. Zarówno te, jak i wcześniej wymienione czynniki przyczyniają się do intensyfikacji tego negatywnego zjawiska. Zaznaczyć jednak należy, że – mimo wzrostu podejmowania prób samobójczych – samobójstwa dokonane oscylują na podobnym poziomie, nieprzekraczającym 5,5 tys.

Na problematykę samobójstw zwrócono również uwagę w ubiegłorocznym raporcie sporządzonym przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Badanie to dotyczyło samopoczucia Polaków w roku 2019. Mimo że wyniki raportu nie były alarmujące i stosunkowo często padały deklaracje o pozytywnym wydźwięku i dobrym samopoczuciu, to należy zwrócić uwagę na te odpowiedzi, w których wyraźnie przejawiały się negatywne emocje. Zgodnie z tym 22% badanych odczuwa bezradność, 14% wściekłość, 14% wykazuje stany depre-

[7] *Samobójstwa i myśli samobójcze – przyczyny i pomoc*, https://mentalpath.pl/2021/05/07/samobojstwa-i-mysli-samobojcze-przyczyny-i-pomoc/ (data dostępu: 9.10.2022).

[8] Ibidem.

syjne i ma poczucie bycia nieszczęśliwym, a 1% ankietowanych deklarowało wprost myśli samobójcze[9].

Co więcej, w raporcie wskazuje się również na bardzo ważny aspekt związany z wiekiem osób składających tego typu deklaracje. Uznano zatem, że „zarejestrowany ostatnio odsetek najmłodszych respondentów mających myśli samobójcze jest najwyższy, odkąd o to pytamy, czyli od roku 2008. Również rekordowo duża na przestrzeni tego okresu jest obecna skala odczuwalnej depresji i poczucia bycia nieszczęśliwym"[10].

Niepokojącym sygnałem jest fakt, że coraz więcej młodych osób decyduje się na podjęcie próby samobójczej. Niekiedy jest ona, niestety, skuteczna i kończy się zgonem osoby. Aby uzmysłowić sobie skalę tego zjawiska, w tabeli 3 przedstawiono ujęcie statystyczne zamachów samobójczych. Schemat uwzględnia zarówno podjęte próby, jak i samobójstwa dokonane.

Tabela 3

Zamachy samobójcze w latach 2015–2021 w poszczególnych przedziałach wiekowych

Przedział wiekowy (lata)	Zamachy samobójcze, w tym zakończone zgonem													
	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
0–6	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*
7–12	12	*5*	9	*2*	28	*1*	26	*5*	46	*4*	29	*1*	85	*2*
13–18	469	*114*	466	*101*	702	*115*	746	*92*	905	*94*	814	*106*	1411	*125*
19–24	1080	*436*	978	*371*	1143	*353*	1143	*344*	1226	*360*	1242	*349*	1573	*344*
25–29	1042	*473*	1006	*405*	1199	*406*	1104	*384*	1183	*402*	1222	*415*	1268	*384*
30–34	1078	*467*	1072	*468*	1263	*499*	1226	*443*	1363	*474*	1265	*452*	1504	*467*
35–39	995	*497*	949	*431*	1140	*465*	1210	*446*	1337	*520*	1390	*481*	1428	*505*
40–44	879	*458*	888	*446*	1039	*462*	1115	*472*	1142	*453*	1235	*490*	1386	*492*
45–49	727	*424*	777	*438*	873	*405*	904	*437*	971	*453*	994	*430*	1118	*465*
50–54	838	*567*	787	*497*	796	*442*	778	*427*	741	*391*	804	*399*	837	*409*
55–59	890	*666*	878	*633*	911	*603*	841	*551*	757	*451*	727	*429*	824	*466*
60–64	754	*593*	732	*542*	759	*536*	768	*565*	788	*533*	810	*524*	750	*454*
65–69	417	*332*	430	*355*	509	*379*	468	*357*	578	*403*	557	*387*	587	*378*
70–74	226	*194*	263	*204*	274	*213*	328	*261*	371	*280*	373	*271*	393	*282*
75–79	199	*170*	208	*171*	185	*142*	202	*156*	200	*150*	196	*144*	192	*141*
80–84	142	*121*	169	*138*	177	*143*	142	*109*	162	*133*	171	*137*	187	*136*
85+	125	*107*	145	*133*	132	*104*	159	*127*	180	*144*	177	*143*	183	*135*
Razem	9873	5624	9757	5335	11 130	5268	11 160	5176	11 950	5245	12 006	5158	13 726	5185

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Policji, https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zamachy-samobojcze/122324,Zamachy-samobojcze-od-2013-do-2016.html (data dostępu: 29.06.2022).

[9] Centrum Badania Opinii Społecznej, *Samopoczucie Polaków w roku 2019*, komunikat z badań, 2020, nr 18, s. 1.

[10] Ibidem, s. 6.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 3 wynika, że w Polsce rośnie liczba podejmowanych prób samobójczych u młodych osób. W roku 2019 w relacji do roku 2018 liczba osób podejmujących próbę samobójczą w przedziale wiekowym 7–12 lat wzrosła o prawie 100%. Podobna sytuacja zauważalna jest w przypadku nastolatków. Grupą osób, która najczęściej podejmuje zamachy samobójcze, jest grupa w przedziale wiekowym 30–39. Niestety, wzrasta również liczba osób, które podejmują samobójstwo (również to zakończone zgonem) w grupie powyżej 85 roku życia. Intensyfikacji podlegają również próby samobójcze u osób najmłodszych tj. w przedziale wiekowym 13–18 lat. Dla przykładu: w roku 2015 dokonano 469 prób samobójczych, podczas gdy w roku 2021 liczba ta wyniosła 1411.

Ponadto, jak wynika z raportu przeprowadzonego w 2017 r. przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę, Polska była na drugim miejscu w Europie pod względem liczby popełnianych samobójstw wśród osób nieletnich[11].

Niestety, w perspektywie predyktywnej można zaznaczyć, że liczba prób samobójczych, jak i samobójstw dokonanych będzie wzrastać. Wpływ na to mają czynniki subiektywne oraz obiektywne, do których zaliczyć można: strach wywołany pandemią koronawirusa, długotrwałą izolację, która przyczyniać się może do pogłębienia już istniejących lub pojawiających się zaburzeń psychicznych, wojnę w Ukrainie, niestabilność ekonomiczną, brak lub ograniczony dostęp do poszczególnych dóbr, jak i pomocy specjalistycznej.

Samobójstwa w systematyce prawa karnego

Samobójstwo najczęściej rozważane jest jako pewnego rodzaju indywidualny proces decyzyjny – wolny wybór jednostki. Niestety, bywają również sytuacje, kiedy decyzja o zamachu suicydalnym podyktowana jest namowami i utwierdzaniem w przekonaniu o słuszności tejże czynności przez inną osobę. Warto zadać pytanie, czy osoba, która namawia i pomaga w popełnieniu samobójstwa inną osobę, podlega odpowiedzialności prawnej? Czy są również przesłanki wyłączające winę takiej osoby?

Podstawą prawną do niniejszych rozważań jest przepis art. 151 Kodeksu karnego, który stanowi: „Kto namową lub przez udzielenie pomocy doprowadza człowieka do targnięcia się na własne życie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”[12].

Warto na wstępie niniejszych refleksji zaznaczyć, że współczesne ustawodawstwo odstąpiło od penalizacji samobójstwa dokonanego oraz próby samo-

[11] Pierwsze miejsce zajęły Niemcy – Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, *Dzieci się liczą 2017. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa i rozwoju dzieci w Polsce*, Warszawa 2017, s. 116.

[12] Art. 151 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553), dalej jako k.k.

bójczej jako czynu karalnego[13]. W historii jednak można doszukać się działań prawnych, które miały na celu ukaranie sprawcy takiego czynu. Choć wydawać by się mogło, że o ile możliwe jest ukaranie niedoszłego samobójcy, o tyle z przyczyn obiektywnych i naturalnych sprawcy dokonanego już samobójstwa nie sposób poddać karze. Niemniej jednak w okresie średniowiecza samobójstwo identyfikowane było jako jedno z najgroźniejszych przestępstw na równi z morderstwem lub kazirodztwem. Zgodnie z tym osobę, która dokonała skutecznego aktu samobójstwa, skazywano na egzekucję. Ciała samobójców podpalano, przebijano kołkiem, wieszano na szubienicy, wyrzucano na śmietnik, odcinano głowy lub – w najmniej drastyczny sposób – uniemożliwiano pochówek na cmentarzu i odprawienie mszy[14].

Ponadto, jak wskazuje Rajnhardt Kokot, ,,brak kryminalizacji zachowań samobójczych należałoby uzasadniać przede wszystkim względami polityki kryminalnej, zwłaszcza zaś utylitarnym aspektem kary kryminalnej"[15]. Autor słusznie podnosi, że ponoszenie ewentualnej odpowiedzialności prawnej przez osobę, która dokonała nieudanej próby samobójczej, miałaby niski walor zapobiegający[16].

Powracając jednak do rozważań współczesnych rozwiązań prawnokarnych, należy zaznaczyć, że osoba, która dokonała aktu samobójczego lub próbę samobójczą, nie podlega w myśl przepisów polskiego prawa odpowiedzialności prawnej. O ile jednak sama próba nie jest obecnie penalizowana, o tyle namowa lub pomoc w jej dokonaniu są w tym zakresie karalne. Ponadto przestępstwo namowy do samobójstwa z art. 151 k.k. może zostać popełnione jedynie poprzez działanie, natomiast udzielenie pomocy w dokonaniu takiego samobójstwa może zostać popełnione zarówno poprzez działanie, jak i zaniechanie[17].

Równie istotny jest fakt, że niezależnie czy w wyniku samobójstwa nastąpiła śmierć, czy była to próba samobójcza, karze podlega osoba, która namawiała lub pomagała w jej dokonaniu[18]. Zatem karalność rysuje się w myśl niniejszego przepisu niezależnie od tego, jaki związek przyczynowo-skutkowy powstał – czy była to próba, czy akt dokonany. W literaturze przedmiotu wskazuje się ponadto, że ,,w wielu systemach prawnych karalność współudzielającego uzależnia się od tego, czy samobójstwo się powiodło (Holandia, była Jugosławia, Turcja) lub chociażby od podjęcia próby samobójczej (Argentyna,

---

[13] M. Mozgawa, P. Bachmat, *Przestępstwo namowy lub udzielenia pomocy do samobójstwa (art. 151 k.k.)*, ,,Ius Novum" 2017, nr 2, s. 61.

[14] K. Janicki, *Jak ukarać samobójcę?*, https://ciekawostkihistoryczne.pl/2011/09/07/jak-ukarac-samobojce/ (data dostępu: 28.08.2020).

[15] R. Kokot, *Art. 151 KK*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, Legalis.

[16] Ibidem.

[17] M. Budyn-Kulik, *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*, [w:] M. Mozgawa, M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Klisz, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 419.

[18] J. Kosonoga-Zygmunt, *Namowa i udzielenie pomocy do samobójstwa (art. 151 k.k.)*, ,,Prokuratura i Prawo" 2015, nr 11, s. 60.

Bułgaria, Chile, Grecja, Polska, Rumunia, Szwajcaria, dawna Czechosłowacja i inne)"[19].

W tym miejscu należałoby również poddać rozstrzygnięciu kwestie terminologiczne najważniejszych elementów definicyjnych, jakimi są „namowa" oraz „udzielenie pomocy". Niestety, ustawodawca nie zawarł syntetycznej formuły dla tychże pojęć. Uznać jednak należy, że namawiać można poprzez słowo, gest, pismo, mimikę, sugestie, prośbę, propozycję. Zatem jest to taki sposób zachowania się sprawcy, który może być realizowany w dowolny sposób, „(...) byle by tylko z zachowania nakłaniającego można było odczytać, iż jest ono nakierowane na wywołanie u osoby nakłanianej decyzji popełnienia określonego zachowania"[20]. W przypadku art. 151 chodzi o taki sposób zachowania się sprawcy czynu zabronionego, który zachęca do popełnienia samobójstwa inną osobę.

Z kolei „udzielenie pomocy" w dokonaniu samobójstwa to pewien rodzaj pomocnictwa, a więc ułatwiania danej osobie konkretnego sposobu zachowania się, najczęściej poprzez udostępnienie środków do podjęcia tego czynu, udzieleniu rad lub wskazówek[21]. Pomoc taka może przybierać formę fizyczną, jak np. dostarczenie konkretnego narzędzia do popełnienia samobójstwa innej osobie lub psychiczne – w tym wypadku będzie to udzielanie rad lub informacji, jak również utwierdzenie osoby w zamiarze dokonania czynu samobójczego[22].

W świetle poczynionych wcześniej rozważań prawnokarnych należy zaznaczyć, że przestępstwo to ma charakter powszechny, może zostać zrealizowane poprzez działanie oraz zaniechanie, a skutek w postaci targnięcia się danej osoby na życie ma charakter materialny. Uwzględniając ostatni element, podkreślenia wymaga fakt, że nie jest konieczne dla zaistnienia przestępstwa z art. 151 skutek w postaci faktycznego odebrania sobie życia. Wystarczające bowiem jest podejmowanie czynności zmierzających do popełnienia omawianego przestępstwa[23]. Niemniej jeśli osoba, która była namawiana do popełnienia samobójstwa, próby tej nie podejmie, to sprawca ponosi odpowiedzialność z tytułu usiłowania przestępstwa[24].

---

[19] A. Zwoliński, *Prawo o samobójstwie*, [w:] A. Zakręta, A. Sosnowski (red.), *Servabo legem in toto corde meo: księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Józefowi Krzywdzie CM, dyrektorowi Instytutu Prawa Kanonicznego UPJPII z okazji 70. Rocznicy urodzin*, Kraków 2013, s. 611.

[20] K. Burdziak, *Kierowanie wykonaniem samobójstwa i polecenie jego wykonania w polskim prawie karnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, R. LXXVI, z. 4, s. 180.

[21] K. Wiak, *Art. 151 – Namowa i pomoc do samobójstwa*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, Legalis.

[22] K. Burdziak, op. cit., s. 181.

[23] J. Karnat, *Art. 151. Namowa i pomoc do samobójstwa*, [w:] M. Banaś-Grabek, B. Gadecki, J. Karnat, A. Łyżwa, R. Łyżwa, *Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz*, 2020, Legalis.

[24] K. Wiak, op. cit.

W tabeli 4 znajduje się ujęcie statystyczne przestępstw z art. 151 k.k. w latach 2000–2020.

Tabela 4

Liczba postępowań wszczętych oraz przestępstw stwierdzonych z art. 151 k.k.

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2021	3679	14
2020	3458	11
2019	3543	18
2018	3406	20
2017	3385	27
2016	3024	11
2015	3193	11

Źródło: dane uzyskane w drodze udzielenia informacji publicznej.

Z zestawienia przedstawionego w tabeli 4 wynika, że na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat dochodziło do zjawiska intensyfikacji przestępstwa namowy lub udzielenia pomocy w dokonaniu samobójstwa. Na uwagę zasługuje fakt, że przestępstwo z art. 151 k.k. jest czynem zabronionym problematycznym do udowodnienia. Wobec tego liczba stwierdzonych przestępstw tego typu wynosiła 98 w latach 2015–2020.

Intensyfikacja tego problemu może mieć przyczynę dwubiegunową. Z jednej strony bowiem osoba namawiająca i pomagająca w popełnieniu samobójstwa innej osoby może mieć pełną świadomość swoich czynów, działając zatem w sposób intencjonalny, zamierzony, a zatem w formie czynu, słowa lub gestu. Z drugiej strony natomiast osoba taka może nie mieć świadomości, że swoim zachowaniem przyczynia się do wypełnienia znamion czynu z art. 151 k.k. – może bowiem dokonać tego przestępstwa przez zaniechanie.

Internet i samobójstwa – wzajemne korelacje

Obserwując trendy wyszukiwania poszczególnych haseł w popularnej wyszukiwarce Google, można zauważyć wielość stron internetowych zawierających w swojej treści poszukiwane hasło. Np. wpisując hasło „samobójstwo", odnaleźć możemy ponad 10 mln odwołań. Natomiast hasło ,,suicide" rozszerza nam pole witryn, które ujmują ten termin w ponad 6 mld odwołań.

Samobójstwo jako zjawisko społeczne jest niezwykle dynamiczne oraz wieloaspektowe. Można zaznaczyć, że akt samobójstwa jest m.in. ,,(…) kulturową formą rozwiązywania problemów życiowych wedle nakazów zewnętrznych, społeczną formą wyłączania się z obiegu świadczeń, podyktowaną często we-

wnętrznym imperatywem, formą psychicznej dezakceptacji określonej formy życia, przynoszącej bądź zbyt małą satysfakcję, bądź zupełny brak satysfakcji, biologiczną formą ucieczki przed bólem, ideologiczną formą buntu wobec nieuchronności śmierci, którą można uczynić aktem wyboru czasu, miejsca i sposobu odejścia ze świata żywych"[25].

Motywów targnięcia się na swoje życie jest wiele. Niekiedy są one ściśle związane z udziałem osób trzecich. Współcześnie jednym z narzędzi służących do namowy danej osoby do samobójstwa jest Internet. Niekiedy w literaturze wskazuje się wprost, że ,,Internet staje się, dodatkowo, medium wręcz zachęcającym, zwłaszcza młodych ludzi, do samobójstwa"[26].

W jaki sposób dochodzi zatem do przestępstwa z art. 151 k.k., które dokonywane może być w cyberprzestrzeni? Trudnym zadaniem jest próba oceny bezpośredniego wpływu Internetu na ich użytkowników, zwłaszcza w przedmiocie podejmowanego zagadnienia. Badacze David D. Luxton, Jennifer D. June oraz Jonatham M. Fairall stawiają podstawowe pytanie dotyczące tego, czy istnieje związek między wskaźnikami korzystania z Internetu a wskaźnikami samobójstw[27]. Mimo że jest to jeden z fundamentalnych problemów badawczych związanych z podejmowanym zagadnieniem, być może należałoby zmodyfikować niniejsze pytanie w taki sposób, by dowiedzieć się, nie tego „czy", ale „jak duży" jest wpływ Internetu na jego użytkowników, którzy poprzez sferę wirtualną decydują się na akty samobójcze.

Na wstępie rozważań zaznaczyć należy istotne różnice związane z penalizacją takich działań. Otóż zakładanie przez niektóre osoby stron internetowych oraz umieszczanie materiałów o treści suicydalnej, w których nie wskazuje się bezpośredniego namawiania konkretnej osoby do targnięcia się na swoje życie, nie stanowi przestępstwa w myśli art. 151 k.k. Jak zauważają Marek Mozgawa oraz Paweł Bachmat, ,,nie stanowi natomiast namowy ani też udzielenia pomocy do samobójstwa tworzenie i publikowanie materiałów instruktażowych, rad i wskazówek, jak popełnić samobójstwa, jak również innych treści mogących hipotetycznie ułatwić dokonanie czynu samobójczego, jeśli adresowane są one do nieskonkretyzowanego personalnie, anonimowego kręgu odbiorców"[28]. Jednocześnie autorzy zauważają również, że publiczne namawianie do samobójstwa również nie jest penalizowane w myśl przepisów prawa karnego, o ile nie jest ono kierowane do konkretnego adresata[29].

Materiałów o tematyce suicydalnej jest w Internecie bardzo dużo. Dokładne badania w tym zakresie dokonała Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę. Zgodnie

[25] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2016, s. 600.

[26] K. Tłuczek, *„Samobójstwo jako problem osobisty i publiczny", Andrzej Zwoliński, Kraków 2013*, recenzja, ,,Rocznik Filozoficzno-Społeczny Civitas Hominibus" 2013, nr 8, s. 104.

[27] D.D. Luxton, J.D. June, J.M. Fairall, *Social Media and Suicide: A Public Health Perspective*, ,,American Journal of Public Health" 2012, nr 102, s. 195.

[28] M. Mozgawa, P. Bachmat, op. cit., s. 68.

[29] Ibidem.

z raportem fundacji przeprowadzonym w 2019 r. ponad połowa młodych użytkowników Internetu miała kontakt z niebezpiecznymi treściami w Internecie, a 15,8% badanych napotkało na treści przedstawiające sposoby popełnienia samobójstwa[30]. Najczęściej dotyczyło to osób w przedziale wiekowym 15–17 lat (21,6%), rzadziej osób w wieku 12–14 lat (11,3%)[31]. Co więcej, w badaniach powołano się również na korelację użytkowania sieci internetowej z zachowaniami ryzykownymi. Zgodnie z tym ,,więcej niż co czwarty (28,4%) problematyczny użytkownik Internetu okaleczał się, a co 11 (9,2%) próbował popełnić samobójstwo"[32]. Natomiast tzw. użytkownicy normatywny w 3,8% próbowali popełnić samobójstwo[33].

Celem zbadania niniejszej problematyki w dalszej części artykułu zamieszczono egzemplifikację omawianego zagadnienia. Kilka lat temu sieć obiegła gra ,,Niebieski wieloryb"[34]. Była to gra internetowa polegająca na wykonywaniu określonych zadań przez dzieci. W jednym z artykułów, który poruszał kwestię pierwszych ofiar niebezpiecznej gry, odczytać można, że ,,przez 50 dni muszą wykonywać konkretne, ustalone wcześniej zadania, wpływające w określony sposób na psychikę. Tatuują się, tną żyletkami, oglądają horrory, unikają snu. Dzielą się w mediach społecznościowych depresyjnym opowieściami. Uczestnicy biorący udział w »Blue Whale Challenge« testują swoją wolę życia i wytrzymałość psychiczną. Pięćdziesiątego dnia, na polecenie »mistrza gry«, muszą popełnić samobójstwo w określony przez niego sposób"[35].

W 2017 r. rosyjska policja była bezradna wobec narastającego problemu samobójstw wśród młodych osób. Tylko w 2017 r. rosyjscy funkcjonariusz wykryli 1339 grup, które kreowały niebezpieczne gry internetowe, czego efektem było nawiązanie kontaktów z ok. 12 tys. użytkowników – 100 osób dokonało wówczas samobójstwa[36].

---

[30] 21,5% dziewczynek oraz 8,7% chłopców miało kontakt z takimi treściami – Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, *Problematyczne używanie internetu przez młodzież. Raport z badań*, Warszawa 2019, s. 23.

[31] Ibidem, s. 24.

[32] Ibidem, s. 34.

[33] Badanie dzieliło użytkowników internetu na normatywnych oraz problematycznych pod względem wpływu świata wirtualnego na te osoby. Aby wyodrębnić te dwie grupy badanych, opierano się na kryteriach, takich jak: dominacja internetu, nadmierne korzystanie w wymiarze czasowym, zaniedbywanie obowiązków, przymus korzystania, utrata kontroli, zaniedbywanie życia społecznego – ibidem, s. 35.

[34] A. Filipiak, *„Niebieski wieloryb". Niebezpieczna gra dotarła do Polski. Doszło do pierwszych okaleczeń*, https://www.newsweek.pl/polska/niebieski-wieloryb-dotarl-do-polski/59mql1t (data dostępu: 3.09.2020).

[35] *„Niebieski wieloryb" dotarł do Polski. Prokuratura wszczęła śledztwo*, https://www.wprost.pl/kraj/10047043/Niebieski-wieloryb-dotarl-do-Polski-Prokuratura-wszczela-sledztwo.html (data dostępu: 3.09.2020).

[36] K. Karnowski, *Dwie nastoletnie Rosjanki skoczyły z 17. piętra. Policja podejrzewa, że przez internetową grę*, https://www.o2.pl/artykul/dwie-nastoletnie-rosjanki-skoczyly-z-17-pietra-policja-podejrzewa-ze-przez-internetowa-gre-6222614422370433a (data dostępu: 3.09.2020).

Inna wersja gry, która dotarła w 2018 r. do Polski, a oparta była na podobnych zasadach, to gra ,,Momo". Wówczas Policja sygnalizowała istniejące zagrożenie, niemniej jednak nie odnotowano żadnego bezpośredniego związku jakiegokolwiek samobójstwa z niniejszą grą[37].

W 2020 r. policjanci z Wydziału do Walki z Cyberprzestępczością w Poznaniu przy współpracy z funkcjonariuszami Biura Cyberprzestępczości Komendy Głównej Policji dokonali zatrzymania osoby, która za pośrednictwem Internetu stworzyła grę internetową, w której nakłaniała dzieci i młodzież do samookaleczeń i samobójstwa. Osobą zatrzymaną był 24-letni obywatel Ukrainy, który podawał się za tzw. Kuratora, którego zadaniem było sporządzanie poszczególnych wyzwań dla swoich obserwatorów[38].

W okresie wakacyjnym w 2020 r. nową wersją niebezpiecznej gry był ,,Straszny Goofy". Jak sygnalizowała niemiecka policja, tytułowy Straszny Goofy „zachęca dzieci i młodzież do niebezpiecznych gier, wzywa dzieci i młodzież do wykonywania różnych zadań, które zaczynają się dość banalnie i nieszkodliwie, ale na końcu mogą prowadzić do samobójstwa gracza"[39].

Funkcjonowanie sieci wirtualnej w kontekście zjawiska samobójstw to nie tylko przestępstwa związane z art. 151 k.k, które wiążą się z namową lub pomocnictwem w jego wykonaniu. To również płaszczyzna, która w sposób pośredni przyczynia się do samobójstw lub nawet ukazuje akty samobójcze. Tak było w przypadku 50-letniego mężczyzny, który wrzucił do sieci, a dokładniej do jednego z najbardziej popularnych portali społecznościowych nagranie, w którym na żywo pokazywał swoje samobójstwo. Transmisję tę oglądało wówczas ok. 400 osób[40].

Inną egzemplifikację omawianego problemu stanowić może przypadek nastolatki z Malezji, która popełniła samobójstwo w wyniku decyzji ankiety internetowej. 16-letnia dziewczyna stworzyła w Internecie ankietę, w której inni użytkownicy sieci mieli zagłosować na „L" (ang. *life* – życie) lub „D" (ang.

---

[37] *Policjanci ostrzegają rodziców przed grą „Momo Challenge". Dlaczego może być groźna dla dzieci?*, https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/policjanci-ostrzegaja-rodzicow-przed-gra-momo-challenge-dlaczego-moze-byc-grozna-dla-dzieci,n,1000230485.html (data dostępu: 3.09.2020).

[38] *Namawiał dzieci do samookaleczeń i samobójstwa – został zatrzymany*, https://policja.pl/pol/aktualnosci/188584,Namawial-dzieci-do-samookaleczen-i-samobojstwa-zostal-zatrzymany.html (data dostępu: 3.09.2020).

[39] *Policja ostrzega przed „strasznym Goofym": Niebezpieczna „gra" może prowadzić do samobójstw dzieci*, https://biznes.wprost.pl/technologie/10346296/policja-ostrzega-przed-strasznym-goofym-niebezpieczna-gra-moze-prowadzic-do-samobojstw-dzieci.html (data dostępu: 3.09.2020).

[40] *50-latek streamował na Facebooku własne samobójstwo. Portal nie powstrzymał transmisji, mimo ostrzeżeń*, https://biznes.wprost.pl/technologie/internet/10343946/50-latek-streamowal-na-facebooku-wlasne-samobojstwo-portal-nie-powstrzymal-transmisji-mimo-ostrzezen.html (data dostępu: 3.09.2020).

death – śmierć). Zdaniem 69% głosujących dziewczynka miała popełnić samobójstwo. W wyniku tego zadania nastolatka skoczyła z okna[41].

Odrębną problematykę stanowią również samobójstwa popełniane w sposób zbiorowy. W tym przypadku również Internet odgrywa kluczową rolę. Jedna z japońskich badaczek Ayumi Naito zwróciła uwagę na zjawisko zawierania „paktów", często z osobami nieznajomymi, za pośrednictwem Internetu w celu popełnienia samobójstwa. Według niej każdego roku w Japonii 60 osób odbiera sobie życie w sposób grupowy[42].

Nie ma również wątpliwości co do tego, że relacyjność sieci wirtualnej oraz samobójstw związana jest z treściami zamieszczanymi na portalach internetowych, które to dotyczą konkretnej osoby. Współcześnie mowa nienawiści czy zjawisko hejtu mogą przyczyniać się do podejmowania prób samobójczych. W raporcie sporządzonym przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka odnaleźć można zapis, że 90% młodych osób spotkało się w sieci z hejtem, a niecałe 5% z nich miało w związku z tym myśli samobójcze[43].

Podsumowanie

Podejmując rozważania dotyczące samobójstw, często wskazuje się, że odpowiedzialnością za nie obarcza się osobę, która namawiała lub pomagała w jej dokonaniu. Wówczas odpowiedzialność karna kształtuje się na płaszczyźnie art. 151 k.k. Z kolei w przypadku hejtu w Internecie, który przyczynia się zachowań ryzykownych, pojawia się pytanie o kompetencje i granice odpowiedzialności administratora danych portalu i właścicieli serwisów internetowych.

Natomiast w kontekście omawianego zjawiska należy również zwrócić uwagę na fakt, że bardzo często zawodzi system kontroli społecznej. Z badań Amerykańskiego Towarzystwa Suicydologicznego wynika, że 80% przypadków osób, które planują samobójstwo ,w jakiś sposób sygnalizuje swoje zamiary otoczeniu[44].

---

[41] A. Bednarek, *Instagram. Popełniła samobójstwo, bo jej śmierć wygrała w ankiecie*, https://tech.wp.pl/instagram-popelnila-samobojstwo-bo-jej-smierc-wygrala-w-ankiecie-6381570858739841a?c=96&nil=&src01=6a4c8 (data dostępu: 3.09.2020).

[42] A. Naito, *Internet Suicide in Japan: Implications for Child and Adolescent Mental Health*, „Clinical Child Psychology and Psychiatry" 2007, vol. 12(4), https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1359104507080990 (data dostępu: 27.03.2022).

[43] *Za ubranie, oceny, orientację seksualną – uczniowie skarżą się na hejt. Te warsztaty mają zmienić myślenie młodzieży*, https://wszczecinie.pl/aktualnosci,za_ubranie_oceny_orientacje_seksualna_uczniowie_skarza_sie_ na_hejt_te_warsztaty_maja_zmienic_myslenie_mlodziezy,id-33277.html (data dostępu: 3.09.2020).

[44] J. Szymańska, *Zapobieganie samobójstwom dzieci i młodzieży. Poradnik dla pracowników szkół i placówek oświatowych oraz rodziców*, Warszawa 2016, s. 16.

Nie wszystkie przypadki wskazują na ścisłą relację użytkowania Internetu i popełniania samobójstw. Należy jednak mieć na uwadze to, że taki związek przyczynowo-skutkowy istnieje. Jest to zjawisko stosunkowo nowe, ale niezwykle niebezpieczne, szczególnie dla młodych użytkowników sieci. Zarówno doniesienia medialne, jak również badania naukowe sygnalizują istotność omawianego problemu, wskazując na liczne zagrożenia, jakie niesie ze sobą cyberprzestrzeń.

Co równie istotne, zgodnie z badaniami współcześnie Internet jest tym źródłem, które – w porównaniu z innymi mass mediami – ma największą moc sprawczą i bardzo silnie oddziałuje na zachowania suicydalne[45].

Niezbędnym elementem w zapobieganiu tym zjawiskom są działania społeczne. Media społecznościowe i witryny internetowe powinny stosować szereg mechanizmów zabezpieczających przed funkcjonowaniem i rozprzestrzenianiem się niebezpiecznych treści w Internecie. Co więcej, osoby zmagające się z problemami zdrowotnymi i psychicznymi, powinny być objęte należytą opieką.

Kampanie społeczne czy telefony zaufania należałoby uczynić podstawowymi narzędziami wpływającymi efektywnie na zdrowie publiczne. Ponadto punktem wyjścia powinna stać się zwiększona świadomość społeczna. Nie może ona jednak ograniczać się w swoim zakresie do problemu samobójstw w sieci, ale poruszać inne zagadnienia związane z bezpiecznym użytkowaniem Internetu. Szczególnie na kwestię cyberzagrożeń należy uwrażliwić dzieci i młodzież, bo to właśnie oni łatwo mogą zostać zmanipulowani przez inne osoby w sieci.

Wykaz literatury

50-latek streamował na Facebooku własne samobójstwo. Portal nie powstrzymał transmisji, mimo ostrzeżeń, https://biznes.wprost.pl/technologie/internet/10343946/50-latek-streamowal-na-facebooku-wlasne-samobojstwo-portal-nie-powstrzymal-transmisji-mimo-ostrzezen.html.

Bednarek A., *Instagram. Popełniła samobójstwo, bo jej śmierć wygrała w ankiecie*, https://tech.wp.pl/instagram-popelnila-samobojstwo-bo-jej-smierc-wygrala-w-ankiecie-6381570858739841a?c=96&nil=&src01=6a4c8.

Budyn-Kulik M., *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*, [w:] M. Mozgawa, M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Klisz, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Burdziak K., *Kierowanie wykonaniem samobójstwa i polecenie jego wykonania w polskim prawie karnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, R. LXXVI, z. 4.

Centrum Badania Opinii Społecznej, *Samopoczucie Polaków w roku 2019*, komunikat z badań, 2020, nr 18.

[45] D. Zero, *Cybersuicydologia – nowe technologie a samobójstwo*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2021, nr 1, s. 41.

Digital in 2020, https://wearesocial.com/digital-2020.
Filipiak A., *„Niebieski wieloryb". Niebezpieczna gra dotarła do Polski. Doszło do pierwszych okaleczeń*, https://www.newsweek.pl/polska/niebieski-wieloryb-dotarl-do-polski/59mql1t.
Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, *Dzieci się liczą 2017. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa i rozwoju dzieci w Polsce*, Warszawa 2017.
Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, *Problematyczne używanie internetu przez młodzież. Raport z badań*, Warszawa 2019.
Hołyst B., *Kryminologia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Janicki K., *Jak ukarać samobójcę?*, https://ciekawostkihistoryczne.pl/2011/09/07/jak-ukarac-samobojce/.
Karnat J., *Art. 151. Namowa i pomoc do samobójstwa*, [w:] M. Banaś-Grabek, B. Gadecki, J. Karnat, A. Łyżwa, R. Łyżwa, *Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz*, 2020, Legalis.
Karnowski K., *Dwie nastoletnie Rosjanki skoczyły z 17. piętra. Policja podejrzewa, że przez internetową grę*, https://www.o2.pl/artykul/dwie-nastoletnie-rosjanki-skoczyly-z-17-pietra-policja-podejrzewa-ze-przez-internetowa-gre-6222614422370433a.
Kokot R., *Art. 151 KK*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, Legalis.
Komenda Główna Policji, https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zamachy-samobojcze/63803,Zamachy-samobojcze-od-2017-roku.html.
Komenda Główna Policji, *Zamachy samobójcze*, https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zamachy-samobojcze.
Kosonoga-Zygmunt J., *Namowa i udzielenie pomocy do samobójstwa (art. 151 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo" 2015, nr 11.
Luxton D.D., June J.D., Fairall J.M., *Social Media and Suicide: A Public Health Perspective*, „American Journal of Public Health" 2012, nr 102.
Mozgawa M., Bachmat P., *Przestępstwo namowy lub udzielenia pomocy do samobójstwa (art. 151 k.k.)*, „Ius Novum" 2017, nr 2.
Naito A., *Internet Suicide in Japan: Implications for Child and Adolescent Mental Health*, „Clinical Child Psychology and Psychiatry" 2007, vol. 12(4), https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1359104507080990.
Namawiał dzieci do samookaleczeń i samobójstwa – został zatrzymany, https://policja.pl/pol/aktualnosci/188584,Namawial-dzieci-do-samookaleczen-i-samobojstwa-zostal-zatrzymany.html.
„Niebieski wieloryb" dotarł do Polski. Prokuratura wszczęła śledztwo, https://www.wprost.pl/kraj/10047043/Niebieski-wieloryb-dotarl-do-Polski-Prokuratura-wszczela-sledztwo.html.
Policja ostrzega przed „strasznym Goofym": Niebezpieczna „gra" może prowadzić do samobójstw dzieci, https://biznes.wprost.pl/technologie/10346296/policja-ostrzega-przed-strasznym-goofym-niebezpieczna-gra-moze-prowadzic-do-samobojstw-dzieci.html.
Policjanci ostrzegają rodziców przed grą „Momo Challenge". Dlaczego może być groźna dla dzieci?, https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/policjanci-ostrzegaja-rodzicow-przed-gra-momo-challenge-dlaczego-moze-byc-grozna-dla-dzieci,n,1000230485.html.
Romanowicz B., *Umrzyjmy razem, przyjaciele*, „Polityka" 2005, nr 4, https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/klasykipolityki/1859670,1,umrzyjmy-razem-przyjaciele.read.

Samobójstwa i myśli samobójcze – przyczyny i pomoc, https://mentalpath.pl/2021/05/07/samobojstwa-i-mysli-samobojcze-przyczyny-i-pomoc/.

Szymańska J., *Zapobieganie samobójstwom dzieci i młodzieży. Poradnik dla pracowników szkół i placówek oświatowych oraz rodziców*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2016.

Tłuczek K., *„Samobójstwo jako problem osobisty i publiczny", Andrzej Zwoliński, Kraków 2013*, recenzja, ,,Rocznik Filozoficzno-Społeczny Civitas Hominibus" 2013, nr 8.

Wiak K., *Art. 151 – Namowa i pomoc do samobójstwa*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, Legalis.

World Health Organization, *Suicide*, https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/suicide.

World Health Organization, *Suicide in the World. Global Health Estimates*, 2019, https://apps.who.int/iris/handle/10665/326948.

World Health Organization, *Suicide: one person dies every 40 seconds*, https://www.who.int/news-room/detail/09-09-2019-suicide-one-person-dies-every-40-seconds?fbclid=IwAR0rQfAo5H62GOTbGDIkbdKeEmVAsaq6aoCO6AKnDg9-a3sb-999c3vg7RR8.

Za ubranie, oceny, orientację seksualną – uczniowie skarżą się na hejt. Te warsztaty mają zmienić myślenie młodzieży, https://wszczecinie.pl/aktualnosci,za_ubranie_oceny_orientacje_seksualna_uczniowie_skarza_sie_na_hejt_te_warsztaty_maja_zmienic_myslenie_mlodziezy,id-33277.html.

Zero D., *Cybersuicydologia – nowe technologie a samobójstwo*, ,,Kortowski Przegląd Prawniczy" 2021, nr 1.

Zwoliński A., *Prawo o samobójstwie*, [w:] A. Zakręta, A. Sosnowski (red.), *Servabo legem in toto corde meo: księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Józefowi Krzywdzie CM, dyrektorowi Instytutu Prawa Kanonicznego UPJPII z okazji 70. Rocznicy urodzin*, Wyd. Nauk. UPJPII, Kraków 2013.

Summary

Suicide bombings with the use of the Internet – criminological and criminal law analysis

Keywords: criminal law, suicide, persuading or helping suicide help, Internet, criminology.

The purpose of this article is to show the relationality of the Internet network with the phenomenon of suicide. As a special point of consideration, the Author considered the crime of persuasion and assistance in suicide through cyberspace. In addition to the presented provision of art. 151 Criminal Code, the Author also cited other examples in which the Internet network contributed to the suicide of young people. The basic research question shows cyberspace and the resulting cyber threats affect suicidal behaviour. The basis for the above considerations were the results of nationwide research prepared by the, for example Rzecznik Praw Obywatelskich, Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę or Centrum Badania Opinii Społecznej. To the extent necessary for the

article, the Author also referred to police reports to show a statistical problem of the discussed phenomenon. The main conclusion from the analysis of this issue is the statement that the Internet is the dominant area of the mass media, which has w strong driving force in undertaking suicidal behaviour. It should also be emphasized the importance of raising public awareness of the functioning of dangerous content on the Internet, which may occur in cause-and-effect relationships with suicide attempts.

DOI: 10.31648/sp.8004

Lidia K. Jaskuła
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0003-3619-5826
lidia.jaskula@kul.pl

Problemy w wykonywaniu zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w kontekście utworzenia Rady Mediów Narodowych*

Wstęp

U progu przemian ustrojowych w Polsce, w latach 90. ubiegłego wieku, wykonywanie zadań publicznych w zakresie radiofonii i telewizji powierzono Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (dalej jako KRRiT), która została utworzona jako autonomiczny gwarant demokratycznego ładu medialnego w Polsce, po dziesięcioleciach doświadczania przez polskie społeczeństwo monopolu państwa w tym obszarze, ze wszystkimi jego konsekwencjami. Przez bez mała 30 lat swego istnienia była jedynym organem wykonującym zadania publiczne w zakresie radiofonii i telewizji. Kilka lat temu ustawodawca zdecydował się na utworzenie Rady Mediów Narodowych (dalej jako RMN), której także powierzył kompetencje w obszarze radiofonii i telewizji.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, czy w obowiązującym stanie prawnym funkcjonowanie w Polsce dwóch organów administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji wpływa na wykonywanie zadań przez organ konstytucyjny, utworzony wcześniej, czy taki efekt nie zachodzi. Główny problem artykułu został sformułowany w pytaniu, czy utworzenie kolejnego organu administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji, w postaci RMN, może rodzić problemy w wykonywaniu zadań przez KRRiT? Rozstrzygnięcie postawionego problemu umożliwi sformułowanie pytań szczegółowych: Jaki status prawny KRRiT wyznaczają aktualnie obowiązujące przepisy prawa? Jaki status prawny RMN wyznaczają aktualnie obowiązujące przepisy prawa? Czy istnieje obszar będący przestrzenią zbiegu kompetencji obu organów i jak ocenić zmiany wprowadzone przez ustawodawcę? Tak zarysowanej problematyce

* Stan prawny na dzień 15 maja 2022 r.

odpowiada struktura artykułu. W pierwszej części omówiony zostanie status prawny KRRiT, w drugiej części – status prawny RMN. Określenie statusu prawnego obu organów umożliwi ustalenie czy istnieje obszar zbiegu kompetencji tych podmiotów i pozwoli wyznaczyć przestrzeń, w której mogą występować problemy w wykonywaniu przez nie zadań, co będzie przedmiotem części trzeciej opracowania, w której dokonana zostanie także ocena wprowadzonych przez ustawodawcę zmian. Opracowanie nie rości sobie prawa do formułowania definitywnych wniosków, ale stanowi zaproszenie do dyskusji na ważny i aktualny temat, który stosunkowo rzadko jest przedmiotem analizy naukowej[1], a który w demokratycznym państwie prawnym nie tylko na taką analizę zasługuje, ale jej wymaga.

Status prawny KRRiT

Powstanie KRRiT jest związane ze zmianami społeczno-politycznymi, które miały miejsce w Polsce w latach 80. ubiegłego wieku. Cenzura i monopol państwa w sferze radiofonii i telewizji były elementami, które nie pozwalały na funkcjonowanie w kraju wolnych mediów. Jedną z części składowych przemian ustrojowych przełomu lat 80. i 90. XX w. w Polsce był proces poszukiwania ładu medialnego, który odpowiadałaby wymogom demokratycznego państwa prawnego. W jego wyniku doszło m.in. do powołania do życia nowego podmiotu, jakim była KRRiT. Organ ten został utworzony na mocy przepisów ustawy o radiofonii i telewizji i od samego początku posiadał status organu konstytucyjnego[2]. W doktrynie uznany jest za centralny organ administracyjny w sprawach radiofonii i telewizji[3].

---

[1] Na temat RMN m.in.: A. Grzesiok-Horosz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis" 2019, t. 27, s. 103–132; K. Todos, *Konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, [w:] R. Koper (red.), *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, Katowice 2017, s. 81–93.

[2] Przepis dotyczący KRRiT został wprowadzony do Konstytucji RP z 1952 r. ustawą z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 33), która weszła w życie 13 lutego 1993 r. Rangę tę organ zachował także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), także jako Konstytucja RP. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji została utworzona z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020 r., poz.805), także jako RTVU, a więc 1 marca 1993 r.

[3] Tak: M. Zdyb, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 155. Należy przyjąć, że pojęcie „organ centralny" zostało użyte w znaczeniu odmiennym niż przyjmuje to systematyka nauki prawa administracyjnego, gdzie organy centralne wprawdzie charakteryzują się tym, że nie wchodzą w skład Rady Ministrów i funkcjonują na podstawie ustaw szczególnych, ale podlegają Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi, a w sferze normotwórczej wydają jedynie zarządzenia. Należy przyjąć, że określanie KRRiT mianem organu centralnego oznacza w takim przypadku organ, którego właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego państwa.

Aktualnie KRRiT liczy pięciu członków powoływanych przez: Sejm (dwie osoby), Senat (jedna osoba) i przez Prezydenta (dwie osoby), spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu[4]. Kadencja członków Krajowej Rady trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka, a członkowie pełnią swe funkcje do czasu powołania następców. Członek KRRiT nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji[5].

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym KRRiT „stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji"[6]. Przywołany przepis konstytucyjny określa zadania KRRiT, a tym samym jej funkcje ustrojowe – działalność KRRiT ma służyć przede wszystkim urzeczywistnianiu wskazanych w tym przepisie trzech celów, które stanowią jednocześnie wartości konstytucyjne[7]. Konstytucyjnie ustanowione kompetencje znajdują swoje odzwierciedlanie i rozwiniecie w RTVU, zgodnie z którą „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo, interesów odbiorców usług i użytkowników oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji"[8]. W bezpośrednim związku z tak ustawowo wyznaczonymi kompetencjami Krajowej Rady pozostają jej ustawowe zadania, uprawnienia i obowiązki[9], w tym bardzo ważny instrument prawny, jakim jest kompetencja wydawania rozporządzeń[10].

Zakres zadań, uprawnień i obowiązków KRRiT na przestrzeni blisko 30 lat podlegał modyfikacjom, które zasadniczo były związane z koniecznością dostosowywania polskiego prawa do nowej rzeczywistości medialnej, techno-

---

[4] Art. 7 ust. 1 RTVU.

[5] Art. 214 ust. 2 Konstytucji RP. Por. także: L.K. Jaskuła, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] J. Sobczak, W. Machura (red.), *Media – czwarta władza?*, t. 3, cz. 1, Opole 2011, s. 85–101.

[6] Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP. Por. D. Waniek, *Interes publiczny w radiofonii i telewizji. Zagadnienia wybrane*, „Państwo i Społeczeństwo" 2015, nr 1, s. 113–124; A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2009, nr 6, s. 48–55.

[7] Por. P. Czarny, *Art. 213*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.

[8] Art. 6 ust. 1 RTVU.

[9] Katalog zadań zawiera art. 6 ust. 2 RTVU. Treść art. 6 ust.2 RTVU stanowi, że zawarty w nim wykaz nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy sformułowanie „w szczególności", choć oczywiście ewentualne inne zadania powinny być przekazywane do realizacji KRRiT, jak każdemu organowi administracji publicznej, w ustawie.

[10] O konstrukcji rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy: B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 145; W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (Uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy" 2013, nr 4, s. 65–82.

logicznej lub do wymagań prawa unijnego, ale suma tych zadań zawsze gwarantowała realizację funkcji ustrojowych KRRiT[11]. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym do jej zadań należy m.in.: projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji (1); określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo (2); podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów oraz prowadzenie tego rejestru (3); uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą (3a); sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo (4); organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych oraz platform udostępniania wideo (5); prowadzenie wykazów audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz platform udostępniania wideo (5a); ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru, a także opłat abonamentowych (6, 6a); opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji, audiowizualnych usług medialnych na żądanie lub platform udostępniania wideo (7); inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji (8); organizowanie i inicjowanie współpracy z międzynarodowej w dziedzinie radiofonii i telewizji (9); współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych i dostawców platform udostępniania wideo (10); inicjowanie i wspieranie działań samoregulacyjnych dostawców usług medialnych (12); upowszechnianie edukacji medialnej i badanie jej poziomu (13, 14) oraz dbanie o dostępność usług medialnych dla osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu (15). Jest to katalog otwarty, który może być poszerzany.

Określone w ustawie zadania KRRiT realizuje zarówno w odniesieniu do publicznej, jak i komercyjnej radiofonii i telewizji. Dodatkowe kompetencje przysługują KRRiT w stosunku do nadawcy publicznego, a związane są z realizacją przez niego misji publicznej. W tym obszarze nadawca publiczny ma obowiązek uzgadniać z KRRiT kartę powinności, która określa sposób realizowania wspomnianej misji publicznej i która jest ustalana w drodze porozumienia zawartego między jednostką publicznej radiofonii i telewizji oraz Przewodniczącym Krajowej Rady działającym na podstawie uchwały KRRiT[12].

---

[11] Na temat KRRiT, także w ujęciu historycznym: L.K. Jaskuła, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w III RP. Kilka refleksji na temat*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa–Siedlce 2011, s. 625–639.

[12] Por. art. 21a RTVU. Zgodnie z ustawą karta powinności określa sposób realizowania misji publicznej oraz szczegółowy zakres powinności wynikających z tej misji wraz ze wskazaniem

Ponadto jednostki mediów publicznych są obowiązane przedkładać każdego roku KRRiT sprawozdanie z realizacji misji publicznej[13]. Krajowa Rada, na podstawie oceny sprawozdania, podejmuje do 30 czerwca każdego roku kalendarzowego uchwałę o jego przyjęciu albo o odmowie jego przyjęcia. Jednocześnie, podejmując uchwałę, może określić zalecenia dotyczące sposobu realizacji przedsięwzięć określonych w karcie powinności oraz może polecić podjęcie określonych działań naprawczych, wskazując termin na realizację zaleceń lub działań naprawczych[14]. Jeżeli jednostka publicznej radiofonii i telewizji nie wykonuje zaleceń lub działań naprawczych w zakresie realizacji misji publicznej, przewodniczący Krajowej Rady może wydać decyzję nakładającą na osobę kierującą działalnością jednostki publicznej radiofonii i telewizji karę pieniężną[15].

Wśród licznych nowelizacji przepisów dotyczących zadań KRRiT, które miały miejsce w ostatnich latach, jedna zasługuje na szczególną uwagę – jej uzasadnieniem była postulowana konieczność reformy systemu medialnego w Polsce. Przedmiotowa nowelizacja[16], uchylając zaledwie kilka przepisów RTVU, pozbawiła KRRiT części zadań, a w związku z tym konkretnych uprawnień i obowiązków w obszarze mediów publicznych. Z chwilą jej wejścia w życie Krajowej Radzie odebrano zadanie przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji – uchylono przepisy będące podstawą uprawnień KRRiT w odniesieniu do rad nadzorczych mediów publicznych, a więc wyłaniania w drodze konkursów, a następnie powoływania i odwoływania przez nią członków rad nadzorczych spółek Telewizja Polska – Spółka Akcyjna i Polskie Radio – Spółka Akcyjna oraz spółek radiofonii regionalnej[17], odebra-

---

sposobu finansowania, w okresie kolejnych pięciu lat kalendarzowych. Należy podkreślić, że porozumienie jest formą, w ramach której relacja KRRiT – nadawca publiczny jest relacją równorzędną, tzn. oba podmioty występują jako równorzędne strony porozumienia. Zatem ustalanie sposobu realizowania misji publicznej nie jest rozstrzygane przez organ będący w pozycji nadrzędności w stosunku do strony.

[13] „Jednostki publicznej radiofonii i telewizji są obowiązane do sporządzenia i złożenia Krajowej Radzie oraz udostępnienia na swoich stronach internetowych, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku kalendarzowego, sprawozdania za poprzedni rok kalendarzowy z realizacji misji publicznej" – art. 31b ust. 1 RTVU.

[14] Por. art. 31b ust. 3 RTVU.

[15] Por. art. 54 ust. 2a RTVU. Nałożona kara pieniężna nie może przekroczyć wysokości dziesięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku, w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

[16] Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25). Nowelizacja weszła w życie 8 stycznia 2016 r.

[17] Art. 6 ust. 2 pkt 11 RTVU uchylony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25), a także art. 28 ust. 1 RTVU w brzmieniu: „Rady nadzorcze spółek »Telewizja Polska – Spółka Akcyjna« i »Polskie Radio – Spółka Akcyjna« liczą po siedmiu członków: pięciu wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez Krajową Radę spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów,

no kompetencję powoływania i odwoływania członków zarządu, w tym prezesa tych spółek[18] i uchylono ustawową delegację udzieloną KRRiT do stanowienia, w drodze rozporządzenia, regulaminu konkursu na kandydatów na członków zarządu[19]. Należy także przypomnieć, że w wyniku omawianej nowelizacji uchylone zostały przepisy dotyczące kadencyjności zarządu i rady nadzorczej[20], co wprost umożliwia bezterminowe działanie raz powołanych organów oraz uchylono przepis, który uzależniał zmianę statutu spółek od uprzedniej zgody KRRiT, co odebrało jej wpływ na kształtowanie treści statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji[21].

Podczas wprowadzania kolejnych przepisów zmieniających system medialny w Polsce KRRiT pozbawiono także zadania powoływania członków rad programowych publicznej radiofonii i telewizji[22] oraz określania minimalnego udziału audycji tworzonych przez terenowe oddziały spółki TVP S.A., czyli

kultury oraz mediów, zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich, jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa"; art. 28 ust. 1a RTVU: „Rady nadzorcze spółek radiofonii regionalnej liczą po pięciu członków: czterech wyłonionych w konkursie przeprowadzonym przez Krajową Radę spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie prawa, finansów, kultury oraz mediów, zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich działających w danym regionie oraz jednego powołanego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego" oraz art. 28 ust. 1b–1d RTVU zmienione lub uchylone art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

[18] Art. 27 ust. 3 RTVU w brzmieniu: „Członków zarządu, w tym prezesa zarządu, Krajowa Rada powołuje w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej oraz odwołuje w drodze uchwały na wniosek rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia" zmieniony przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

[19] Art. 27 ust. 5 RTVU w brzmieniu: „Krajowa Rada określi, w drodze rozporządzenia, regulamin konkursu na kandydatów na członków zarządu, w tym sposób ogłaszania, organizację i tryb przeprowadzania konkursu oraz sposób ogłaszania wyników konkursu, uwzględniając potrzebę powszechności dostępu do konkursu, zapewnienia obiektywności i jawności postępowania, sprawnego przeprowadzenia konkursu oraz oceny kompetencji kandydatów, o których mowa w ust. 4" uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

[20] Art. 27 ust. 2 RTVU w brzmieniu: „Kadencja zarządu trwa cztery lata" uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25) i art. 28 ust. 5 RTVU w brzmieniu: „Kadencja rady nadzorczej trwa trzy lata" uchylony przez art. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).

[21] Art. 29 ust 3 RTVU uchylony przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25). Zmiana została uznana z dniem 29 grudnia 2016 r. za niezgodną z Konstytucją RP, a przepis przywrócony z dniem 1 stycznia 2017 r. – wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16 (Dz.U. z 2016, poz. 2210), Lex nr 2172429.

[22] Art. 28a RTVU zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 692), także jako RMNU. Regulacja ta weszła w życie z dniem 7 lipca 2016 r.

regionalnych oddziałów TVP w poszczególnych programach ogólnokrajowych[23]. Kompetencje i wynikające z nich uprawnienia KRRiT zostały zatem istotnie uszczuplone. Jak nietrudno się domyślić, musiało rodzić to wątpliwości prawne zarówno natury teoretycznej, jak i praktycznej. Pytania, czy takie uszczuplenie zadań KRRiT wpływa na realizację pozostałych zadań oraz czy w związku z tym powierzanie tych zadań innym podmiotom nie zagraża konstytucyjnemu statusowi KRRiT, są jak najbardziej uzasadnione. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zadania te zostały przydzielone Radzie Mediów Narodowych.

Status prawny RMN

Rada Mediów Narodowych jest relatywnie młodym podmiotem, który został utworzony i „wmontowany" w polski system medialny zaledwie kilka lat temu[24]. Nie jest organem konstytucyjnym. Podstawą jej utworzenia i działania jest ustawa, w uzasadnieniu do projektu której napisano – ni mniej, ni więcej – że powołanie przedmiotowego organu było powodowane pośpiechem i potrzebą chwili[25] i – jak bardzo zaskakująco by to nie brzmiało w kontekście zasad tworzenia prawa – „konieczność pilnego ustanowienia nowej regulacji w zakresie normowanym grudniową ustawą epizodyczną", zdaniem autorów projektu, „wynika (…) z decyzji samego ustawodawcy"[26]. W skład RMN wchodzi

[23] Art. 30 ust. 5 RTVU zmieniony przez art. 1 pkt 5 lit. b RMNU.

[24] Rada Mediów Narodowych została utworzona w 2016 r. Idea jej utworzenia była od początku krytykowana, a sam organ traktowany jako konkurencyjny w stosunku do KRRiT – tak m.in.: M. Władyka, *Państwo to nie łup, media – nie trofeum*, https://publicystyka.ngo.pl/panstwo-to-nie-lup-media-nie-trofeum (data dostępu: 14.05.2022); K. Todos, op. cit., s. 90: „Szczególne znaczenie (...) ma utworzenie (...) Rady Mediów Narodowych, będącej poniekąd organem konkurencyjnym w stosunku do KRRiT" oraz jako wyraz ekspansywności prawa administracyjnego – tak: J. Człowiekowska, *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, 2019, Lex: „Ekspansywność prawa administracyjnego może natomiast polegać na tworzeniu takich regulacji, które występują niejako obok konstytucji, umniejszając jej rolę, np. poprzez tworzenie nowych organów władzy obok organów konstytucyjnych o właściwości obejmującej sprawy tego samego rodzaju, np. utworzenie Rady Mediów Narodowych obok Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji".

[25] „Projektowana ustawa antycypuje niektóre rozwiązania zawarte w poselskim projekcie ustawy o mediach narodowych (druk sejmowy nr 442), który wraz z projektami dwóch innych ustaw (o składce audiowizualnej – druk nr 443 i przepisy wprowadzające – druk nr 444) jest elementem pakietu regulacji mających kompleksowo zreformować organizację i finansowanie mediów narodowych. Ponieważ istotne elementy przygotowywanej reformy mogą wymagać przeprowadzenia procedury notyfikacji zgodnie z prawem Unii Europejskiej, a procedura ta na pewno nie zakończy się przed dniem 1 lipca 2016 r., zachodzi pilna potrzeba uchwalenia projektowanej ustawy ze względu na to, że obecny stan prawny w zakresie organizacji publicznej radiofonii i telewizji, stworzony ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25; dalej: grudniowa ustawa epizodyczna), ma charakter tymczasowy" – zob. uzasadnienie projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, s. 1, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=592 (data dostępu: 10.05.2022).

[26] Ibidem.

pięciu członków, z których trzech wybiera Sejm, a dwóch powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Prerogatywy powoływania członków do tego organu ustawodawca nie udzielił Senatowi. Powód takiej decyzji nie został ujawniony w uzasadnieniu. Członkowie RMN pełnią swoją funkcję w ramach 6-letniej kadencji[27]. W pełnieniu swojej funkcji, w myśl ustawy, członek RMN jest niezależny i powinien kierować się dobrem publicznym[28].

Zgodnie z przepisami ustawy RMN jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej, a także w innych sprawach określonych w ustawie[29]. Mianowicie: w obszarze radiofonii i telewizji RMN powołuje i odwołuje członków zarządu, w tym prezesa zarządu nadawcy publicznego[30] oraz członków rady nadzorczej nadawcy publicznego[31]. Członkowie RMN mają prawo uczestniczyć w walnym zgromadzeniu spółek będących nadawcą publicznym[32], a zmiana statutu spółki następuje na wniosek lub za uprzednią zgodą RMN[33]. Zgoda RMN jest konieczna, aby zarząd spółki TVP S.A. mógł skutecznie powołać dyrektorów oddziałów terenowych[34] oraz by w celu realizacji zadań radiofonii i telewizji publicznej spółki mogły tworzyć przedsiębiorców przewidzianych przepisami prawa[35]. Wreszcie, RMN, na wniosek zarządu spółki TVP S.A., po zasięgnięciu opinii dyrektorów terenowych oddziałów, określa minimalny udział audycji tworzonych przez terenowe oddziały spółki w poszczególnych programach ogólnokrajowych[36]. Organ ten powołuje także rady programowe publicznej radiofonii i telewizji[37] i posiada uprawnienie wglądu w sprawy spółki, a w tym zakresie jej status został zrównany z radą nadzorczą[38]. Wszystkie zadania RMN, dotyczące publicznej radiofonii i telewizji, są zadaniami odebranymi wcześniej KRRiT. Zgodnie

[27] Art. 4 RMNU.
[28] Art. 9 RMNU.
[29] Por. art. 2 ust. 1 RMNU.
[30] Art. 27 RTVU.
[31] Art. 28 ust. 1e RTVU.
[32] Art. 29 ust. 1a RTVU.
[33] Art. 1b RTVU.
[34] Art. 30 ust. 3 RTVU.
[35] Art. 32 RTVU.
[36] Art. 30 ust. 5 RTVU.
[37] Art. 28a RTVU. W doktrynie są prezentowane odmienne stanowiska na temat charakteru prawnego rady programowej. Wydaje się, że częściej reprezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym rady programowe nie są organami spółki (tak: J. Sobczak, G. Kozieł, K.A. Wąsowski). Odmienne stanowisko, że rada programowa jest czwartym organem spółki, charakterystycznym dla radiofonii i telewizji, prezentuje E. Czarny-Drożdżejko. Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Kraków 2001, Lex, art. 28a; G. Kozieł, *Art. 28a*, [w:] A. Niewęgłowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2021, Lex; K.A. Wąsowski, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 1, s. 242–243; E. Czarny-Drożdżejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2014, Lex, art. 28a.
[38] Art. 12 RMNU.

z dyspozycją przepisów swoje zadania RMN ma wykonywać, „kierując się potrzebą zapewnienia rzetelnego wypełniania przez spółki ich ustawowych zadań oraz ochrony ich samodzielności i niezależności redakcyjnej”[39]. Każdego roku do 31 marca przedstawia wskazanym w ustawie podmiotom informację o swojej działalności w roku poprzednim[40]. Organami uprawnionymi do otrzymania przedmiotowego dokumentu są: Sejm, Senat, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz KRRiT. Informacja ta jest również podawana do wiadomości publicznej. Wskazane w ustawie organy mogą zgłaszać do informacji swoje uwagi, a RMN ma obowiązek się do nich odnieść. Ustawa stanowi, że Sejm i Senat „rozpatrują informację (…), łącznie z corocznym sprawozdaniem składanym przez KRRiT”[41], ale nie formułuje *expressis verbis* instytucji przyjęcia lub odrzucenia przedmiotowej informacji, odmiennie niż ma to miejsce na gruncie RTVU w przypadku sprawozdania KRRiT. Jednak w praktyce obie izby parlamentarne takie uchwały rokrocznie podejmują. Odrzucenie informacji przez podmioty, którym informacja jest przekazywana, w szczególności przez Sejm i Senat, jest wyłącznie rodzajem manifestu i nie rodzi żadnych skutków prawnych związanych z przebiegiem kadencji członków RMN. Przekazywana informacja, mimo że podlega rozpatrzeniu, jest więc bardzo słabym instrumentem oceny działalności RMN – ustawodawca nie powiązał z jej oceną skutków prawnych, które rodziłyby nie tylko skuteczną, ale jakąkolwiek odpowiedzialność za działania RMN jako organu.

Obszar zbiegu kompetencji KRRiT i RM oraz ocena wprowadzonych zmian

Określenie statusu KRRiT i RMN pozwala na wyznaczenie obszaru, w którym kompetencje (w tym zadania, prawa i obowiązki) obu organów mogą się zbiegać. Obszar zbiegu kompetencji stanowi tzw. część wspólną, a więc przestrzeń, w której ustawodawca ulokował zadania jednego i drugiego organu i w której w związku z tym hipotetycznie mogą ujawniać się problemy w wykonywaniu zadań przez te organy. Z analizy przepisów wynika, że takim obszarem zbiegu kompetencji obu organów będzie przestrzeń spraw publicznej radiofonii i telewizji. Utworzenie RMN spowodowało, że w przedmiocie spraw publicznej radiofonii i telewizji pojawił się nowy organ, któremu docelowo zostały przydzielone zadania wcześniej odebrane KRRiT. Taka sytuacja może rodzić realne problemy w wykonywaniu pozostałych zadań przez Krajową Radę, bowiem fakt ich wcześniejszego posiadania przez ten organ był uzasadnioną decyzją racjonalnego – jak chcemy wierzyć – ustawodawcy. Zadania te były

[39] Art. 2 ust. 2 RMNU.
[40] Art. 13 ust. 1 RMNU.
[41] Art. 13 ust. 2 RMNU.

bezpośrednio związane z pozycją ustrojową i kompetencjami KRRiT, wyznaczonymi w Konstytucji RP i w ustawie.

Jak zdecydował ustrojodawca, o czym była mowa we wcześniejszej części niniejszego artykułu, KRRiT stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Wskazanych w tym przepisie wartości, a więc wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego, ma chronić także w publicznej radiofonii i telewizji. Jednocześnie ustawodawca przyznał publicznej radiofonii i telewizji szczególną rangę, decydując, że „realizuje [ona] misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu”[42]. Ustawodawca, powierzając mediom publicznym realizację tej misji, oferował im w pewnym zakresie pozycję uprzywilejowaną w stosunku do mediów komercyjnych. Przejawia się ona m.in. w tym, że podmioty tworzące publiczną radiofonię i telewizję zwolnione są z obowiązku ubiegania się o koncesję na rozpowszechnianie programów oraz utrzymywane są ze środków publicznych. Z tego również powodu, od chwili utworzenia KRRiT, ustawodawca przyznał jej dodatkowe kompetencje w stosunku do radiofonii i telewizji publicznej i jak dotąd nie było to kwestionowane. Zadanie stania przez KRRiT na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w publicznej radiofonii i telewizji oznacza również stanie na straży jej misji publicznej, której zasady zostały określone ustawowo. Są nimi: pluralizm, bezstronność, wyważenie, niezależność oraz innowacyjność, wysoka jakość i integralność przekazów[43]. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie dysponuje w stosunku do nadawcy publicznego koncesją – instrumentem, którym dysponuje w stosunku do nadawców komercyjnych i przy wykorzystaniu którego kształtuje ład medialny, musi mieć więc zagwarantowane inne efektywne instrumenty, które umożliwią realizację zadań w obszarze publicznej radiofonii i telewizji.

Należy zatem zastanowić się, czy omówione wcześniej uszczuplenie zadań KRRiT może mieć wpływ na realizację jej pozostałych zadań zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych. Wydaje się, że nie należy mieć w tym zakresie wątpliwości. Powierzone do wykonywania KRRiT zadania możemy przedstawić w formie konstrukcji składającej się z wielu elementów, dokładanych w wyznaczonych przez prawo ramach. Owe ramy wyznacza art. 213 Konstytucji i art. 6 ust. 1 RTVU. Na przestrzeni lat, w związku z rozwojem społecznym i technologicznym, do tej konstrukcji dodawano kolejne zadania, czyli – używając naszej metafory – kolejne elementy. W ten sposób powstała duża,

[42] Art. 21 ust.1 RTVU.
[43] Por. art. 21 ust. 1 RTVU.

ale zwarta i stabilna budowla. Łatwo sobie wyobrazić, że wyjęcie z tej konstrukcji kilku części w najlepszym razie konstrukcją zachwieje, w najgorszym spowoduje jej rozpadnięcie. Zadania, których pozbawiano KRRiT, to klocki ulokowane w podstawie opisanej konstrukcji.

Jednoosobowe spółki akcyjne Skarbu Państwa tworzą media publiczne, tzn. Telewizja Polska – Spółka Akcyjna tworzy publiczną telewizję, a Polskie Radio – Spółka Akcyjna wraz ze spółkami regionalnymi tworzą publiczne radio. Uniemożliwienie KRRiT udziału w procedurze powoływania składów osobowych organów tych spółek oraz ich rad programowych oznacza odebranie jej ważnego – bo odnoszącego się do aspektu zarządczego[44], nadzorczego[45] i oceny programowej[46] – pośredniego instrumentu zabezpieczania wszystkich elementów misji publicznej, a przez to publicznego interesu w publicznej radiofonii i telewizji. Oddanie tych kompetencji docelowo RMN, a więc organowi, który powstał z klucza nie tylko politycznego, ale partyjnego i w skład którego weszli aktywni działacze partyjni, skutkuje nie tylko upolitycznieniem mediów publicznych[47], ale wręcz ich upartyjnieniem, które wyklucza pluralizm, bezstronność i ich niezależność[48]. Tym bardziej w sytuacji, w której zrezygnowano z konkursowego charakteru wyłaniania kandydatów do organów spółek i rad programowych oraz z kadencyjności organów, a zatem z instrumentu, którego celem było zabezpieczanie określonej jakości w tym zakresie. W ten sposób całkowite umiejscowienie KRRiT poza sferą rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych KRRiT w Konstytucji[49].

Orzekając o konstytucyjności zmian wprowadzonych ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r.,

---

[44] „Zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę" – art. 368 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 1526), dalej jako k.s.h.

[45] „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności" – art. 382 § 1 k.s.h.

[46] „Rada programowa podejmuje uchwały zawierające oceny poziomu i jakości programu bieżącego oraz programów ramowych. Uchwały w sprawach programowych, podejmowane większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady, są przedmiotem obrad i postanowień rady nadzorczej" – art. 28 ust. 3 RTVU.

[47] Ten zarzut jest również formułowany pod adresem KRRiT z racji, że jest ona powoływana przez Sejm, Senat i Prezydenta RP, jednak członkowie KRRiT nie mogą należeć do partii politycznych. Taki zakaz nie obejmuje członków RMN. Por. D. Bychawska-Siniarska, *Istnieje wysokie ryzyko upolitycznienia członków Rady mediów narodowych*, https://www.press.pl/tresc/43610,istnieje-wysokie-ryzyko-upolitycznienia-czlonkow-rady-mediow-narodowych (data dostępu: 14.05.2022).

[48] „While the private market has remained fairly pluralistic featuring influential independent media such as TVN, the newspaper *Gazeta Wyborcza* or the online outlet Onet.pl, the public media, especially TVP, have been transformed into instruments of government propaganda" – Reporters Without Borders, *2022 World Press Freedom Index, Poland*, https://rsf.org/en/country/poland (data dostępu: 15.05.2022).

[49] Por. wyrok TK z 13 grudnia 2016 r, sygn. akt K 13/16, Lex nr 2172429, cz. III, nr 7.6 i 7.7.

poz. 25) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, „że wybór struktury organizacyjnej, w jakiej funkcjonować mają media publiczne, należy do ustawodawcy. Jeżeli ustawodawca decyduje się na przyjęcie modelu, w którym jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), to powinien jednocześnie przewidzieć odpowiednie kompetencje KRRiT umożliwiające kontrolę sposobu funkcjonowania takich podmiotów w tej sferze, jaka dotyczy zadań powierzonych KRRiT w art. 213 ust. 1 Konstytucji. W tym wymiarze KRRiT nie jest podmiotem odpowiedzialnym za bieżącą działalność takich spółek. Nie pełni również roli organu władzy publicznej, zatwierdzającego wszelkie rozstrzygnięcia podejmowane przez podmioty działające w sferze mediów publicznych. Na tym tle włączenie KRRiT w procedurę powoływania i odwoływania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji jest formą, w jakiej KRRiT może wpływać na kierunek działania takich spółek. Całkowite wyłączenie tego mechanizmu sprawia, że brak jest jakiegokolwiek powiązania między sferą funkcjonowania spółek publicznej radiofonii i telewizji a funkcjami KRRiT, wynikającymi z wykonywania zadań określonych w Konstytucji. KRRiT zostaje przez to pozbawiona mechanizmu oddziaływania na tę sferę wewnętrznej organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji, od której – w zasadniczym wymiarze – zależy kierunek działań podejmowanych przez takie spółki”[50]. Trybunał Konstytucyjny dodał ponadto: „Należy podkreślić, że ustrojodawca oczywiście nie wykluczył prawnej możliwości powoływania innych organów publicznych w obszarze radiofonii i telewizji, jednak taki zabieg musi respektować konstytucyjną pozycję i zadania KRRiT”. Jednocześnie potwierdził, że „Konstytucja nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji i nie przesądza o wielu szczegółowych elementach tego modelu”. Zatem nie można wykluczyć – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne (oprócz KRRiT) organy władzy publicznej. Jednak „ewentualne rozproszenie kompetencji w tym zakresie oraz przypisanie ich różnym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę nie może ostatecznie podważać ustrojowej pozycji KRRiT, której podstawę wyznaczają unormowania o randze konstytucyjnej. Zarówno niedopuszczalne byłoby całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej konstytucyjnych zadań, jak i nie można wykreować modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, ale rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane zostanie innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające”[51]. Krajowa Rada Ra-

[50] Ibidem, cz. III, nr 7.5.
[51] Ibidem, cz. III, nr 6.3.

diofonii i Telewizji bowiem – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – „jako jeden z organów ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji. Model ten ma się opierać na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania własnych poglądów i pozyskiwania informacji, z potrzebą odpowiedniego ukształtowania formy oraz treści przekazu medialnego. Chodzi tu zarówno o zachowanie zasady pluralizmu i bezstronności prezentowania określonych zagadnień, ale także o upowszechnianie treści mających istotne znaczenie społeczne. Rola KRRiT wiąże się zatem z wyznaczaniem odpowiednich reguł prezentowania swoich programów przez nadawców, ale oprócz tego obejmuje również wpływanie na treść proponowanego przekazu. (...) Publiczne radio i telewizja publiczna w związku z wypełnianiem tzw. misji publicznej mogą być traktowane jako swego rodzaju dobro publiczne, czy ściślej element służący realizacji dobra wspólnego”[52]. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że mimo szerokiego zakresu swobody regulacyjnej odnoszącej się do samego sposobu funkcjonowania KRRiT, ustawodawca nie może całkowicie swobodnie normować sferę działania KRRiT oraz dowolnie kształtować pozycję i kompetencje tego organu w określonej strukturze organizacyjnej mediów publicznych. Granicą tej swobody jest zapewnienie możliwości efektywnego wykonywania zadań przez konstytucyjny organ państwa – ustawodawca nie może zatem pozbawić KRRiT kompetencji służących bezpośrednio wykonaniu zadań wskazanych w art. 213 ust. 1 Konstytucji[53].

Ocena zgodności tych przepisów z Konstytucją RP polegała na rozstrzygnięciu, czy nowelizacja podważyła konstytucyjną pozycję KRRiT, jako organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Przedmiotem kontroli nie były więc normy w zakresie przyznającym tego rodzaju kompetencje innym organom, a w zakresie odjęcia tych kompetencji KRRiT.

W wyniku analiz przeprowadzonych w tym świetle Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisów wyłączających udział KRRiT w powoływaniu i odwoływaniu członków organów spółek radiofonii i telewizji („konstytucyjny organ państwa, mający stać na straży m.in. interesu publicznego w radiofonii i telewizji, został całkowicie pozbawiony wpływu na obsadę personalną organów kierujących działalnością spółek publicznej radiofonii i telewizji”) oraz przepisów pozbawiających KRRiT instrumentów prawnych w odniesieniu do kształtowania treści statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji (takim instrumentem była wymagana prawem zgoda KRRiT na zmianę statutu spółki – ten przepis przywrócono z dniem 1 stycznia 2017 r.).

---

[52] Por. ibidem, nr 6.1; wyrok TK z 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03, Lex nr 122368, cz. III, nr 5.

[53] Por. wyrok TK z 13 grudnia 2016 r, sygn. akt K 13/16, Lex nr 2172429, cz. III, nr 6.3.

„Trybunał Konstytucyjny stwierdził w badanej sprawie niekonstytucyjność tych przepisów ustawy nowelizującej, które pozbawiały KRRiT wpływu na sposób obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz wyłączały merytoryczny udział KRRiT w procedurze dokonywania zmian w statutach takich spółek. Trybunał uznał, że swoboda ustawodawcy kreowania modelu mediów publicznych nie może abstrahować od unormowań konstytucyjnych przewidujących istnienie KRRiT jako organu ochrony prawa, który stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”[54]. Dodatkowo podkreślił, że „konstytucyjne ujęcie KRRiT, a więc charakter zadań powierzonych temu organowi i jego specyfika ustrojowa (…) wskazują, że to KRRiT ma mieć pozycję dominującą w ramach ukształtowanego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Sprzeczne z tym założeniem, a przez to niezgodne z Konstytucją, byłoby zatem powierzenie wykonywania nawet części zadań KRRiT organowi od niej niezależnemu (…)”[55].

W świetle przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu analiz na pytanie, czy utworzenie w postaci Rady Mediów Narodowych kolejnego organu administracji w obszarze radiofonii i telewizji może rodzić problemy w wykonywaniu zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Wynika to jednak nie z samego faktu jej utworzenia, a z faktu wprowadzonego przez polskiego ustawodawcę modelu rozproszenia kompetencji w tym przedmiocie. Jak bowiem wykazano w opracowaniu, kompetencje nowo utworzonego organu zostały skonstruowane poprzez odebranie ich KRRT, co pozbawia ją instrumentu realizacji zadań w obszarze radiofonii i telewizji publicznej i co w związku z tym uniemożliwia jej poprawne pełnienie konstytucyjnie wyznaczonej funkcji ustrojowej oraz pełną realizację wyznaczonych konstytucyjnie zadań. Jednocześnie nowo utworzony organ jest zupełnie niezależny od KRRiT, która w obszarze radiofonii i telewizji ma konstytucyjnie zagwarantowaną pozycję dominującą z racji swego ustrojowego statusu. Zatem wszystkie wprowadzone przez ustawodawcę zmiany ustawowe w związku z utworzeniem RMN mogą być źródłem problemów w wykonywaniu zadań przez KRRiT, a część z nich – o czym przesądził Trybunał Konstytucyjny – jest niezgodna z Konstytucją RP. Taki stan pogłębia patologię w obszarze mediów publicznych: nadawca publiczny stał się częścią aparatu propagandowo-politycznego[56] i jest to petryfikowane, a jego działania nazbyt

[54] Ibidem, cz. III, nr 9. Por. J. Dąbrowska, *Szczególne uprawnienia do powołania i odwoływania członków rady nadzorczej spółek Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa*, [w:] A. Kidyba (red.), *Szczególne formy spółek*, 2017, Lex.

[55] Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r, sygn. akt K 13/16, Lex nr 2172429, cz. III, nr 6.3.

[56] Por. wyrok NSA z 16 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 2699/21, Lex nr 3125783: „Oczywistym jest, że media publiczne jako obecnie część aparatu propagandowo-politycznego utrzymywane ze środków publicznych, czyli pochodzących z pracy wszystkich niezależnie do swoich przekonań i poglądów Polaków, są zobowiązane do rozliczania się w trybie u.d.i.p. zarówno ze sposobu

często stanowią zaprzeczenie misji publicznej. Utrzymywanie tej sytuacji jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy utworzenie kolejnego organu administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji, w postaci RMN, może rodzić problemy w wykonywaniu zadań przez KRRiT? Analizy przeprowadzone w opracowaniu doprowadziły do konkluzji, że choć polskie prawo nie wyklucza możliwości funkcjonowania kilku organów administracji publicznej w obszarze radiofonii i telewizji, rozwiązanie wprowadzone w naszym kraju nie może być ocenione pozytywnie. W tym kontekście warto sformułować najważniejsze wnioski:

1. Utworzenie kolejnego organu administracji (RMN) w obszarze radiofonii i telewizji zrodziło realne i konkretne problemy w wykonywaniu zadań przez KRRiT.

2. Zaproponowany i wprowadzony przez polskiego ustawodawcę model rozproszenia kompetencji w zakresie radiofonii i telewizji między dwa organy pozbawia KRRiT możliwości realizacji jej konstytucyjnych i ustawowych zadań oraz pełnienia konstytucyjnie wyznaczonej funkcji ustrojowej.

3. Uniezależnienie RMN od KRRiT pozbawia tę ostatnią także zagwarantowanej konstytucyjnie pozycji dominującej w obszarze publicznej radiofonii i telewizji.

4. Ustawowo uregulowany status prawny RMN gwarantuje jej brak realnej kontroli i jakiejkolwiek odpowiedzialności za podejmowane działania – odrzucenie przez uprawnione podmioty informacji o działalności RMN nie rodzi żadnych skutków prawnych, także związanych z przebiegiem kadencji jej członków.

5. Wprowadzone zmiany pogłębiają patologię mediów publicznych, które stały się częścią aparatu propagandowo-politycznego, co zaprzecza idei misji publicznej i wyklucza ich pluralizm, bezstronność, wyważenie i niezależność

---

zarządzania mieniem, jak i prowadzonej polityki kadrowej". Podobnie: A. Bodnar, *Nierówny dostęp do mediów*, [w:] A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, 2020, Lex: „Należy podkreślić, że jedna z głównych reform przeprowadzonych w 2016 r. dotyczyła wprowadzenia mechanizmów politycznej kontroli nad mediami publicznymi. Ustanowienie nowego organu w postaci Rady Mediów Narodowych, odpowiedzialnej za powoływanie członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych, nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Choć zostało to uznane za naruszenie Konstytucji RP, to jednak wyrok Trybunału Konstytucyjnego nigdy nie został wykonany. W efekcie od 2016 r. obóz rządzący ma stały wpływ na obsadę władz mediów publicznych, a dzięki polityce kadrowej w stosunku do dziennikarzy także na przekaz sprzyjający interesom politycznym".

oraz uniemożliwia im realne pełnienia ustawowych zadań prasy, a więc urzeczywistnia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej, w tym kontroli i krytyki sprawujących władzę publiczną;

6. Przepisy pozbawiające KRRiT części kompetencji – w zakresie wyłączającym udział KRRiT w powoływaniu i odwoływaniu członków organów spółek radiofonii i telewizji, czyli pozbawiającym Radę wpływu na obsadę personalną tych organów – i powierzające je organowi niezależnemu od KRRiT są niekonstytucyjne, a ich utrzymywanie w obrocie prawnym stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a więc państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, z której wywodzona jest między innymi zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli;

7. Sytuacja prawna ukształtowana aktualnie przez ustawodawcę jest także szkodliwa społecznie – przyczynia się do erozji autorytetu instytucji państwa i autorytetu prawa.

Z tych powodów ta niewłaściwa, bo sprzeczna z Konstytucją RP sytuacja powinna zostać jak najszybciej wyeliminowana z obszaru radiofonii i telewizji.

Wykaz literatury

Bodnar A., *Nierówny dostęp do mediów*, [w:] A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, 2020, Lex.

Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (Uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy" 2013, nr 4.

Bychawska-Siniarska D., *Istnieje wysokie ryzyko upolitycznienia członków Rady mediów narodowych*, https://www.press.pl/tresc/43610,istnieje-wysokie-ryzyko-upolitycznienia-czlonkow-rady-mediow-narodowych.

Czarny P., *Art. 213*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.

Czarny-Drożdżejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2014, Lex.

Człowiekowska J., *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, 2019, Lex.

Dąbrowska J., *Szczególne uprawnienia do powołania i odwoływania członków rady nadzorczej spółek Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa*, [w:] A. Kidyba (red.), *Szczególne formy spółek*, 2017, Lex.

Grzesiok-Horosz A., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis" 2019, t. 27.

Jaskuła L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a postulat apolityczności administracji publicznej – pułapka, wyzwanie czy szansa? (Uwagi wybrane)*, [w:] J. Sobczak, W. Machura (red.), *Media – czwarta władza?*, t. 3, cz. 1, Wyd. Nauk. Scriptorium, Opole 2011.

Jaskuła L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w III RP. Kilka refleksji na temat*, [w:] M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Idealit, Warszawa–Siedlce 2011.
Kozieł G., *Art. 28a*, [w:] A. Niewęgłowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2021, Lex.
Reporters Without Borders, *2022 World Press Freedom Index, Poland*, https://rsf.org/en/country/poland.
Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2001, Lex.
Todos K., *Konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, [w:] R. Koper (red.), *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, Wyd. UŚ, Katowice 2017.
Waniek D., *Interes publiczny w radiofonii i telewizji. Zagadnienia wybrane*, „Państwo i Społeczeństwo" 2015, nr 1.
Wąsowski K.A., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 1.
Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2009, nr 6.
Władyka M., *Państwo to nie łup, media – nie trofeum*, https://publicystyka.ngo.pl/panstwo-to-nie-lup-media-nie-trofeum.
Zdyb M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Branta, Bydgoszcz–Lublin 2002.

Summary

Problems in the performance of tasks by the National Broadcasting Council in the context of the establishment of the National Media Council

Keywords: Media Law, National Broadcasting Council, National Media Council, freedom of expression, public interest, right to information.

On the threshold of the political changes in Poland in the 1990s, the National Broadcasting Council was entrusted with performing public tasks in the field of broadcasting. A few years ago, the legislator decided to establish the National Media Council, which was also given responsibility in the field of broadcasting. This study aims to examine whether, under the current legal status in Poland, the functioning of two public administration bodies in the field of broadcasting affects the performance of tasks by the constitutional body created earlier or whether such an effect does not occur. The main problem of the article is formulated in the question of "whether the creation of another public administration body in the field of broadcasting, namely the National

Media Council, may give rise to problems in the performance of tasks by the National Broadcasting Council?". The analyses carried out in the study led to the conclusion that although the Polish law does not exclude the possibility of functioning of several public administration bodies in the field of broadcasting, the solution introduced in our country cannot be assessed as positive because the model adopted by the legislator of functioning of two broadcasting public administration bodies led to a situation in which the National Broadcasting Council is not able to perform its systemic function correctly, as determined by the provisions of the Constitution. Maintaining this situation in the Polish legal order and social reality is contrary to the principles of a democratic state of law.

DOI: 10.31648/sp.8206

Kazimiera Juszka
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
ORCID: 0000-0002-8466-1716
kazimiera.juszka@up.krakow.pl

Kryminalistyczne aspekty wykrywania sprawców przestępstw gospodarczych

Ważnym czynnikiem ochrony prowadzenia działalności gospodarczej jest ciągłe podejmowanie działań organów procesowych prowadzących postępowania karne w celu wykrycia sprawców przestępstw gospodarczych. W przepisach prawnych, doktrynie i w orzecznictwie nie ukształtowała się jednolita definicja przestępstwa gospodarczego. Powodem tego jest m.in. ciągły rozwój przestępstw gospodarczych i ich skomplikowany charakter[1]. Słusznie wskazuje Leszek Wilk, że bezprawne, zabronione, zawinione i społecznie szkodliwe czyny uczestników tak rozumianego obrotu gospodarczego, gdzie co najmniej jeden z ich uczestników jest podmiotem profesjonalnym, należy rozumieć jako przestępstwo gospodarcze[2]. Obejmują one w swoim zakresie wszelkie czynności skierowane przeciwko prawidłowym zasadom funkcjonowania gospodarki. Czynnościami tymi są zarówno drobne nadużycia, jak i działalność zorganizowanych grup przestępczych. Do najpopularniejszych rodzajów przestępstw gospodarczych zaliczamy pranie pieniędzy, oszustwa księgowe, korupcję, zmowy przetargowe i cyberprzestępstwa[3].

Tadeusz Hanausek określił podstawowe czynniki kształtujące proces wykrywania sprawców przestępstw i podkreślił, że ich przebieg, aby był potencjalnie efektywny, powinien być uzależniony od:

[1] S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 51, cyt. za: C. Martysz, K. Walczak, *Zarys problematyki przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym i ich wykrywania*, Warszawa 2018, s. 2, https://cor.sgh.waw.pl/bitstream/handle/20.500.12182/885/Martysz%2C%20Walczak%20-%20przestępstwa20gospodarcze.pdf?sequence=2&isAllowed=y (data dostępu: 18.10.2022).

[2] L. Wilk, *Przestępczość gospodarcza – pojęcie, przyczyny, sprawcy*, „Edukacja Prawnicza" 2012, nr 10, s. 14–15.

[3] C. Martysz, K. Walczak, op. cit., s. 2; A. Prokopowicz, *Charakterystyka cyberprzestępczości – zagadnienia wybrane*, [w:] K. Maciąg, M. Maciąg (red.), *Kryminalistyka i kryminologia – najnowsze doniesienia*, Lublin 2019, s. 156–167.

– ustalenia w ramach planowania procesu wykrywczego pewnej sekwencji działań, która następnie jest przestrzegana w toku realizacji tego procesu,

– maksymalnej jakości tych działań, nasilenia i treści strumienia informacyjnego stymulującego proces wykrywczy jako całość, a także poszczególne jego segmenty czy etapy,

– zespołu obiektywnych okoliczności dotyczących zdarzenia, którego sprawca ma być wykryty w wyniku danego procesu wykrywczego, a także rodzaju tego zdarzenia i niekiedy właściwości jego sprawcy[4].

Celem artykułu jest analiza kryminalistycznych aspektów wykrywania sprawców przestępstw gospodarczych z punktu widzenia czynności organów prowadzących postępowanie karne. Przedmiotowa prezentacja zostanie przedstawiona za pomocą czynników wpływających na efektywność prowadzenia postępowań karnych w celu wykrycia sprawców przestępstw gospodarczych, tj. wersji kryminalistycznej oraz oględzin w wykrywaniu sprawców przestępstw gospodarczych. Niniejsze czynniki należy rozumieć jako każdą aktywność organów postępowania w przedmiocie wykrycia sprawców przestępstw gospodarczych, mającą wpływ na efektywność dalszego prowadzenia postepowania karnego oraz kształt prawomocnego wyroku.

Powyższe ujęcie definicyjne, przedstawiające specyfikę przestępstw gospodarczych, stanowi punkt wyjścia do analizy wersji kryminalistycznej oraz oględzin w wykrywaniu przestępstw gospodarczych, których celem jest ujawnianie i zabezpieczanie śladów kryminalistycznych. Należy zwrócić uwagę na niezbędność nieustannego tworzenia i weryfikowania wersji kryminalistycznych, a także nietracenie z punktu widzenia (również przy wykrywaniu przestępstw gospodarczych), że od prawidłowego wykonania tych oględzin zależy wykrycie sprawcy przestępstwa i dalszy tok postępowania karnego.

Prezentację czynników należy rozpocząć od wersji kryminalistycznej. Przedmiotem wersji jest zawsze element nieznany organowi ścigania albo najmniej mu znany. W wykrywaniu przestępstw gospodarczych elementem tym jest sprawca przestępstwa[5]. Przyjęto jednak, że nawet wówczas, gdy osoba sprawcy jest znana, to jednak mogą być słabo znane inne elementy, jak poszczególne fragmenty zdarzenia, okoliczności, a zwłaszcza mechanizm jego powstania[6].

Wielowątkowy charakter przestępstw gospodarczych zwraca szczególną uwagę na niezbędność przestrzegania zasad budowy wersji kryminalistycznej. W tej perspektywie kluczowymi zasadami są: zasada wielości wersji, zasada

---

[4] T. Hanausek, *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania*, cz. II, Warszawa 1987, s. 95; idem, *Zarys taktyki kryminalistycznej*, Warszawa 1994, s. 101–102.

[5] K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*, Kraków 1997, s. 12.

[6] Ibidem, s. 12–13; eadem, *Wersja kryminalistyczna w ściganiu przestępczości ubezpieczeniowej*, [w:] J. Wójcikiewicz (red.), *Przestępczość ubezpieczeniowa. Materiały z polsko-ukraińskiej konferencji, Lwów, 20–22 kwietnia 2005 r.*, Kraków 2005, s. 155–156.

mocnych podstaw budowy wersji, zasada prostoty założenia wersji oraz zasada wyboru czasu budowy wersji kryminalistycznej. Zasada wielości wersji wyrażona jest w alternatywnym charakterze wersji, co oznacza, że każda wersja zakłada jedną z wielu możliwości przebiegu określonych faktów czy zdarzeń. Wynika stąd postulat, aby w każdej sprawie tworzyć kilka wersji i kolejno je sprawdzać.

Pozostawanie tylko przy jednej wersji bardzo często wpędza tworzącego ją człowieka w ślepy zaułek, w którym powtarza się te same prowadzące donikąd czynności[7]. Cytowany już wcześniej T. Hanausek specyfikę zasady wielości wersji wyjaśnia trzema względami: pierwszy wynika z zasady prawdy obiektywnej i wyraża się w konieczności jej ustalenia, co nie może nastąpić w wyniku tylko jednej próby, czy tylko na jednej drodze; drugi łączy się z zasadą bezstronności, która nakazuje na każdą sprawę spojrzeć z różnych punktów widzenia; trzeci wynika stąd, że w życiu nie zawsze jedna przyczyna wywołuje tylko jeden skutek, zaś skutek nie zawsze ma tylko jedną przyczynę. Wszystkie te względy sprawiają, że konieczne jest zawsze tworzenie wielu wersji kryminalistycznych. Wielokierunkowość spojrzenia na daną sprawę karną nie wyczerpuje się jednak tylko i wyłącznie w konieczności budowy wielu wersji, lecz łączy się z tworzeniem w obrębie wersji ogólnych także wersji cząstkowych oraz różnych wariantów wersji, tak ogólnych, jak i cząstkowych[8].

Zasada mocnych podstaw budowy wersji to wymaganie odnoszące się do danych (czy informacji) stanowiących podstawy wersji. W tym ujęciu podstawy te są „mocne" wówczas, gdy, po pierwsze, informacji jest wiele; po drugie, informacje pochodzą z różnych źródeł, co eliminuje niebezpieczeństwo powielenia tej samej informacji czyli wystąpienia tzw. echa informacyjnego; po trzecie, informacje mają dobrą jakość, tzn. są albo pewne, albo bardzo prawdopodobne[9].

Podniesione „echo informacyjne" ma miejsce wówczas, gdy np. osoba A, która zetknęła się z faktami będącymi przedmiotem wersji, przekazała informację o tych faktach osobom B, C i D. Następnie organ tworzący wersję korzysta ze wszystkich informacji, tj. pochodzących od osób A, B, C i D, nie zdając sobie sprawy, że korzysta w gruncie rzeczy z informacji od osoby A, która to informacja jedynie jest powielona przez osoby B, C i D. Dlatego tworząc wersję, należy starannie badać źródła informacyjne, aby uniknąć owego „echa".

---

[7] T. Hanausek, *Kryminalistyka. Poradnik detektywa*, Katowice 1993, s. 66; idem, *Zarys taktyki*..., s. 58–61; K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*..., s. 54, 111; eadem, *Wpływ budowy wersji kryminalistycznej na wykrywalność sprawców przestępstw*, [w:] J. Wójcikiewicz (red.), *Rozprawy z Jałowcowej Góry. Materiały z III Zjazdu Katedr Kryminalistyki, Dobczyce, 11–13 czerwca 2003 r.*, Kraków 2003, s. 143.

[8] T. Hanausek, *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania*, t. IV, maszynopis, 1991, s. 67, cyt. za: K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*..., s. 114.

[9] K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*..., s. 54, 111–113; T. Hanausek, [w:] J. Widacki (red.), *Kryminalistyka*, Katowice 1980, s. 69, cyt. za: K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*..., s. 113.

Należy dbać o dobrą jakość informacji, a więc o ich wiarygodność, wzajemną spójność i pełność[10].

Do wskazanych wymagań zasady mocnych podstaw budowy wersji należy dodać jeszcze jedno, mianowicie „wymaganie sprawdzalności" informacji. Informacje mogą być na pierwszy rzut oka pewne, pochodzące z różnych źródeł, a jednak niedające się sprawdzić. Podstawa zaś budowy wersji wówczas będzie pewna, gdy może zostać sprawdzona[11].

Zasada prostoty założenia wersji oznacza postulat zachowania pewnej równowagi między założeniem przyjmującym prostotę i neutralność hipotetycznie przyjmowanych sytuacji i związków a założeniem uwzględniającym atypowość i zaprzeczenie prostoty tych sytuacji i związków. Często również bywa i tak, że to, co ze stanowiska *ex ante* wydaje się atypowe i wręcz nieprawdopodobne, później ze stanowiska *ex post* okazuje się proste. Przyjmowanie prostoty przy budowie założenia wersji powinno być regułą, w której z góry i świadomie zakłada się możliwość występowania pewnych wyjątków od tej reguły[12].

Warto dodać, że realizacja postulatu wielości wersji może pozwolić na uwzględnienie w budowie kilku wersji zarówno postulatu prostoty, jak i odchylenia od typowości i naturalności sytuacji, której dotyczą tworzone wersje[13]. Przy budowie wersji, a szczególnie w wyborze czasu tej budowy, ścierają się ze sobą dwie przeciwstawne dyrektywy, mianowicie szybkość działania i opieranie ustaleń kryminalistycznych na pełnych i prawdziwych materiałach[14].

Jeżeli mówimy o granicach czasowych budowy wersji, należy uwzględnić czynniki wpływające na możliwość, względnie konieczność przyśpieszenia bądź opóźnienia procesu budowy wersji. Wśród nich można wymienić: 1) czas pomiędzy zdarzeniem a pierwszą reakcją organów ścigania na to zdarzenie; 2) zasób posiadanego materiału informacyjnego; 3) ciężar gatunkowy sprawy. Podstawowym czynnikiem wpływającym na chwilę rozpoczęcia budowy wersji jest zasób posiadanego materiału informacyjnego[15]. Drugim czynnikiem jest

---

[10] T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 2000, s. 93.

[11] K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*…, s. 113; eadem, *Wpływ budowy*…, s. 145–147; E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, Warszawa 2020, s. 154–157.

[12] T. Hanausek, *Zarys taktyki*…, s. 57–58; K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*…, s. 111, 113; T. Hanausek, *Zarys kryminalistycznej teorii*..., maszynopis, s. 67, cyt. za: K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*…, s. 113; K. Juszka, *Jakość oględzin kryminalistycznych w wybranych publikacjach Józefa Gurgula*, [w:] J. Wójcikiewicz (red.), *Iure et facto. Księga Jubileuszowa ofiarowana Doktorowi Józefowi Gurgulowi*, Kraków 2006, s. 50–51; E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, op. cit., s. 155-157.

[13] K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*…, s. 113.

[14] T. Hanausek, [w:] S. Adamczak, T. Hanausek, J. Jarosz, *Kryminalistyka*, cz. 1, Kraków 1971, s. 19, 38, cyt. za: K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*…, s. 99–100.

[15] K. Juszka, *Wersja kryminalistyczna*…, s. 100–104; K. Juszka, K. Juszka, *Czas budowy wersji kryminalistycznej w postępowaniach w sprawach przestępstw przeciwko dokumentom*, [w:] D. Zienkiewicz (red.), *Wokół kryminalistyki. Nauka i praktyka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Widle*, Toruń 2021, s. 205–212.

przeprowadzanie oględzin w celu wykrycia sprawców przestępstw gospodarczych. Jak wcześniej wskazano, należy uznać, że oględziny w celu wykrycia sprawców przestępstw gospodarczych mają skomplikowany charakter w rozumieniu § 44 wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów[16], w którego treści znajduje się odwołanie do procedury postępowania Policji podczas organizowania i przyprowadzania oględzin miejsca przestępstwa z dnia 7 sierpnia 2001 r.[17] oraz metodyki prowadzenia oględzin miejsc przestępstw o charakterze terrorystycznym i katastrof oraz identyfikacji ciał ofiar[18].

Przechodząc do dalszej analizy czynnika oględzin w wykrywaniu sprawców przestępstw gospodarczych, należy podkreślić, że zwalczanie przestępczości gospodarczej obejmuje cztery następujące kierunki i fazy działań: 1) rozpoznanie form, sposobów i okoliczności popełniania przestępstw gospodarczych oraz czynników oraz okoliczności kryminogennych a także środowisk związanych z tą przestępczością; 2) zapobieganie przestępczości i konkretnym przestępstwom; 3) ściganie przestępstw; 4) prognozowanie[19].

Metodyka oględzin miejsca popełnienia przestępstwa gospodarczego przyjmuje z jednej strony aktualność wypracowanych przez kryminalistykę sposobów, metod i środków prowadzenia tej czynności, z drugiej zwraca uwagę na wybór tych, które uwzględniają rozmiar zdarzenia, jego skutki oraz liczbę prowadzonych w związku z tym badań. Zadaniem kierującego tą najważniejszą czynnością na miejscu zdarzenia jest sprawne prowadzenie oraz koordynowanie działań w sposób profesjonalny. Niemniej, jak wskazuje praktyka, poprawy wymaga współdziałanie organów procesowych z organami prowadzącymi czynności operacyjno-rozpoznawcze w toku postępowania. Przy przeprowadzaniu oględzin w sprawach gospodarczych istotna jest organizacja działań na miejscu zdarzenia związanych w szczególności z wymianą informacji z innymi organami, a także prowadzeniem czynności dochodzeniowo-śledczych[20].

---

[16] Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów (Dz. Urz. KGP, poz. 59 z późn. zm.).

[17] Procedury postępowania Policji podczas organizowania i przyprowadzania oględzin miejsca przestępstwa, stanowiące załącznik do pisma Komendanta Głównego Policji Ad-1078/2001 z dnia 7 sierpnia 2001 r.

[18] *Metodyka oględzin miejsc przestępstw o charakterze terrorystycznym i katastrof*, Warszawa 2019, https://policja.pl/download/1/322327/Metodykaogledzinmiejscprzestepstwocharakterzeterrorystycznymikatastrof.pdf (data dostępu: 18.10.2022).

[19] H. Kołecki, *Policyjno-kryminalistyczna problematyka współczesnej przestępczości ekonomiczno-finansowej w Polsce*, Poznań 1992, s. 6–7.

[20] Por. *Metodyka oględzin…*; M. Pękała, *Projekt standardów postępowania dla kierujących oględzinami miejsca zdarzenia*, „Biuletyn Informacyjny CL KGP" 2000, nr 113, cyt. za: J. Gurgul, *Osobowe aspekty oględzin szczególnie miejsca i zwłok*, [w:] M. Lisiecki, M. Zajder (red.), *Procesowo-kryminalistyczne czynności dowodowe*, Szczytno 2003, s. 63; K. Juszka, *Stan jakości czynności*

Specyfika niniejszych oględzin wynika zarówno z aktów prawnych, jak również z zaleceń taktyki kryminalistycznej. Przedmiotowa specyfika przykładowo jest przedstawiona przy opisie działań organów postępowania dotyczących cyberprzestępczości. Oględziny w cyberprzestrzeni są czynnością procesowo-kryminalistyczną[21], polegającą na ujawnianiu śladów cyfrowych, ich wykryciu i zabezpieczeniu w celu uzyskania informacji w postaci elektronicznej, prowadzących do uzyskania środków dowodowych o sprawcy zdarzenia[22]. Słusznie podkreślono w doktrynie, że miejscem popełnienia przestępstw w cyberprzestrzeni stanowi pamięć komputera[23]. Analiza aktów prawnych obejmuje przywołane wcześniej wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r.

---

kryminalistycznych, [w:] R. Jaworski, M. Szostak (red.), *Nauka wobec prawdy sądowej, Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Zdzisława Kegla*, Wrocław 2005, s. 255–265.

[21] K. Juszka, *Analiza wpływu oględzin kryminalistycznych na wykrywalność sprawców zabójstw*, Kraków 2013, s. 12–14; eadem, *Jakość czynności kryminalistycznych*, Lublin 2007, s. 21; E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, op. cit., s. 255–257; K. Juszka, *Jakość oględzin kryminalistycznych…*, s. 49; eadem, *Zasady dokumentacji oględzin*, „Przegląd Policyjny" 2009, nr 4, s. 47–56; eadem, *Wybrane problemy oględzin i wykrywania sprawców zabójstw*, [w:] S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka, B. Orłowska-Zielińska (red.), *Tożsamość prawa karnego*, Olsztyn 2011, s. 612–617; eadem, *Efektywność oględzin na podstawie studium przypadku*, [w:] I. Sepioło (red.), *Interdyscyplinarność badań w naukach penalnych*, Warszawa 2012, s. 385–388; eadem, *Skanowanie 3D w realizacji zasad efektywnego przeprowadzania oględzin w sprawach zabójstw*, [w:] E. Gruza (red.), *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa Profesora Huberta Kołeckiego*, Warszawa, 2013, s. 117–122; eadem, *Problematyka potrzeby przeprowadzenia oględzin a postulat maksymalnej określoności przepisu*, [w:] I. Sepioło (red.), *Nullum crimen sine lege*, Warszawa 2013, s. 384–390; eadem, *Zmiany w kształcie oględzin procesowo-kryminalistycznych w sprawach zabójstw w propozycjach własnych reformy prawa karnego*, [w:] I. Sepioło-Jankowska (red.), *Reforma prawa karnego. Księga po Zjeździe Młodych Karnistów*, Warszawa 2014, s. 517–523; K. Juszka, K. Juszka, *Doktrynalne podstawy sposobu przeprowadzenia oględzin w sprawach o zabójstwo*, [w:] S. Pikulski, W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Przyszłość polskiego prawa karnego. Alternatywne reakcje na przestępstwo*, Olsztyn 2015, s. 535–549; K. Juszka, *Propozycje kierunków zmian w przeprowadzaniu oględzin w sprawach zabójstw,* [w:] J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka (red.), *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuzowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, Szczytno 2015, s. 529–536; K. Juszka, K. Juszka, *Oględziny w wykrywaniu sprawców zabójstw orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Przegląd Policyjny" 2015, nr 2, s. 77–83; K. Juszka, K. Juszka, *Badawcza weryfikacja przestrzegania zasad prowadzenia oględzin w sprawach zabójstw w Polsce*, „Archiwum Medycyny Sądowej" 2015, nr 65(4), s. 214–224; K. Juszka, E. Żywucka-Kozłowska, K. Juszka, *Przesłanki bezpieczeństwa w przeprowadzaniu oględzin w sprawach zabójstw*, „Zeszyty Naukowe Collegium Balticum Szczecińskiej Szkoły Wyższej" 2016, s. 68–76; K. Juszka, K. Juszka, *Nieprzestrzeganie taktyki przeprowadzania oględzin w sprawach zabójstw skutkujące wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania karnego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2018, nr 40, s. 137–147; K. Juszka, K. Juszka, *Analiza przeprowadzania oględzin w sprawach zabójstw jako metoda badawcza wykonywania czynności kryminalistycznych*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 47, s. 69–82; K. Juszka, *Czynniki ochrony praw człowieka w przeprowadzaniu oględzin w sprawach zabójstw*, „Gubernaculum et Administratio" 2021, nr 2, s. 91–103.

[22] K. Juszka, K. Juszka, *Specyfika oględzin w cyberprzestrzeni*, [w:] W. Kasprzak, I.A. Jaroszewska, A. Opalska (red.), *Cybercrimes,* Szczecin 2016, s. 55.

[23] J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, *Kryminalistyka. Zarys systemu*, Warszawa 2015, s. 159.

W nawiązaniu do wskazanych wytycznych ważne dla prowadzonego postępowania karnego są wyniki pierwszych czynności wykonanych przez Policję, które mają na celu zabezpieczenie dowodów cyfrowych w sprawie oraz sprzętu komputerowego. Należy podkreślić, że błędy popełnione w tym czasie mogą zaprzepaścić jakiekolwiek szanse na wykrycie sprawcy.

Niezwykle istotną czynnością dowodową jest właściwe przesłuchanie pokrzywdzonych i świadków (szczególnie tych, którzy na co dzień są użytkownikami komputerów będących np. przedmiotem przestępstwa), jak i zabezpieczenie komputerów do badań. Ważne jest też, aby – przyjmując zawiadomienie o przestępstwie, kiedy istnieje taka potrzeba – nie zapomnieć o uzyskaniu stosownego wniosku o ściganie sprawcy.

Przy wykonywaniu czynności procesowych w sprawach dotyczących ujawniania i zabezpieczania dowodów dotyczących cyberprzestępczości, w odniesieniu do § 69 przywołanych uprzednio wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r., należy zwrócić szczególną uwagę na kilka zasad:

1) jeśli istnieje taka możliwość, czynności zabezpieczenia dowodów cyfrowych należy wykonywać przy pomocy biegłego lub osoby posiadającej wiedzę specjalistyczną w tym zakresie;

2) w celu ujawnienia i zabezpieczenia śladów działania sprawcy (w tym danych mogących doprowadzić do jego identyfikacji) należy właściwie zabezpieczyć komputer. Gdy komputer jest wyłączony nie zaleca się uruchamiania komputera w celu dokonania jego oględzin lub przeszukań, gdyż uruchomienie to może w określonych przypadkach doprowadzić do zatarcia śladów; uruchomiony komputer zaleca się wyłączyć poprzez odcięcie zasilania (niekiedy przeprowadzenie procedury wylogowania z systemu może doprowadzić do utraty istotnych śladów działania sprawcy); oprócz sporządzenia dokumentacji procesowej, należy zwrócić uwagę na konieczność prawidłowego zabezpieczenia komputera pod względem technicznym, w sposób uniemożliwiający dostęp do niego osobom nieuprawnionym (wykluczając przy tym późniejsze potencjalne podejrzenie dokonania nieuprawnionej ingerencji już po zabezpieczeniu komputera przez Policję);

3) w przypadku posiadania przez świadka innych dowodów popełnienia przestępstw (zrzuty pulpitu, zapisane treści korespondencji mailowej itp.) należy dokonać ich zabezpieczenia;

4) w zależności od okoliczności ujawnionych w toku realizacji powyższych czynności, o ile uzasadnia to specyfika konkretnego przypadku, podjąć właściwe działania zmierzające do ustalenia sieciowych śladów działania sprawcy (zwrócenie się do operatorów telekomunikacyjnych, dostawców internetowych itp.);

5) po formalnym wszczęciu postępowania przygotowawczego za pośrednictwem właściwej prokuratury zwrócić się do właściwych podmiotów o prze-

kazanie danych wskazanych w punkcie 3, a po ich uzyskaniu, w zależności od ustaleń, podjąć dalsze czynności[24].

Podsumowując, należy stwierdzić, co także podkreśla Hubert Kołecki, że do zakresu kryminalistyki należy także problematyka taktyki popełniania przestępstw gospodarczych, taktyki zwalczania przestępstw gospodarczych, środków technicznych stosowanych przez sprawców przy popełnianiu przestępstw gospodarczych, metodyki popełniania przestępstw gospodarczych i metodyki zwalczania przestępstw gospodarczych[25]. Przedstawiona w niniejszym artykule wersja kryminalistyczna oraz oględziny w wykrywaniu sprawców przestępstw gospodarczych stanowią ważne kryminalistyczne aspekty wykrywania sprawców przestępstw gospodarczych. Nieprawidłowe przeprowadzenie oględzin pod względem taktycznym i procesowym, a także nieprzestrzeganie zasad budowy wersji kryminalistycznych bezpośrednio wpływa na trudności dowodowe mogące uniemożliwić wykrycie sprawcy tytułowych przestępstw w toku postępowania karnego. W konsekwencji, także ze względu na ramy niniejszego artykułu, należało przeanalizować przedmiotowe czynniki tylko w zakresie tytułowej problematyki wykrywania sprawców przestępstw gospodarczych, uwzględniając znaczenie wersji kryminalistycznej w procesie wykrywczym, metodykę oględzin miejsca popełnienia tej grupy przestępstw oraz specyfikę przestępstw gospodarczych. Doniosłość tytułowej problematyki stanowi podstawę do kontynuowania debaty nad przestrzeganiem taktyki kryminalistycznej w postępowaniu karnym i jej rozwoju.

Wykaz literatury

Gruza E., Goc M., Moszczyński J., *Kryminalistyka czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Gurgul J., *Osobowe aspekty oględzin szczególnie miejsca i zwłok*, [w:] M. Lisiecki, M. Zajder (red.), *Procesowo-kryminalistyczne czynności dowodowe*, Wyd. WSPol, Szczytno 2003.

Hanausek T., *Kryminalistyka. Poradnik detektywa*, Biuro Wydawnictw Prawniczych P.U.P. „POLBOD" sp. z.o.o., Katowice 1993.

Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2000.

Hanausek T., *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania*, cz. II, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa 1987.

Hanausek T., *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania*, t. IV, maszynopis, 1991.

Hanausek T., *Zarys taktyki kryminalistycznej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1994.

[24] *Przestępczość gospodarcza*, stanowisko Biura Służby Kryminalnej KGP, https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6062,Przestepczosc-gospodarcza-stanowisko-Biura-Sluzby-Kryminalnej-KGP.html (data dostępu: 18.10.2022).

[25] H. Kołecki, *Pilne zadania badawcze z zakresu kryminalistycznej problematyki współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] J. Wójcikiewicz (red.), *Rozprawy z Jałowcowej Góry...*, s. 48.

Hanausek T., Adamczak S., Hanausek T., Jarosz J., *Kryminalistyka*, cz. 1, Wyd. UJ, Kraków1971.
Juszka K., *Analiza wpływu oględzin kryminalistycznych na wykrywalność sprawców zabójstw*, Wyd. UJ, Kraków 2013.
Juszka K., *Czynniki ochrony praw człowieka w przeprowadzaniu oględzin w sprawach zabójstw*, „Gubernaculum et Administratio" 2021, nr 2.
Juszka K., *Efektywność oględzin na podstawie studium przypadku*, [w:] I. Sepioło (red.), *Interdyscyplinarność badań w naukach penalnych*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
Juszka K., *Jakość czynności kryminalistycznych*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2007.
Juszka K., *Jakość oględzin kryminalistycznych w wybranych publikacjach Józefa Gurgula*, [w:] J. Wójcikiewicz (red.), *Iure et facto. Księga Jubileuszowa ofiarowana Doktorowi Józefowi Gurgulowi*, Wyd. Instytutu Ekspertyz Sądowych, Kraków 2006.
Juszka K., *Problematyka potrzeby przeprowadzenia oględzin a postulat maksymalnej określoności przepisu*, [w:] I. Sepioło (red.), *Nullum crimen sine lege*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
Juszka K., *Propozycje kierunków zmian w przeprowadzaniu oględzin w sprawach zabójstw,* [w:] J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka (red.), *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, Wyd. WSPol, Szczytno 2015.
Juszka K., *Skanowanie 3D w realizacji zasad efektywnego przeprowadzania oględzin w sprawach zabójstw*, [w:] E. Gruza (red.), *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa Profesora Huberta Kołeckiego*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2013.
Juszka K., *Stan jakości czynności kryminalistycznych*, [w:] R. Jaworski, M. Szostak (red.), *Nauka wobec prawdy sądowej, Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Zdzisława Kegla*, Drukarnia UWr, Wrocław 2005.
Juszka K., *Wersja kryminalistyczna w ściganiu przestępczości ubezpieczeniowej*, [w:] J. Wójcikiewicz, (red.), *Przestępczość ubezpieczeniowa. Materiały z polsko-ukraińskiej konferencji, Lwów 20-22 kwietnia 2005 r.*, Wyd. Instytutu Ekspertyz Sądowych, Kraków 2005.
Juszka K., *Wersja kryminalistyczna*, Zakamycze, Kraków 1997.
Juszka K., *Wpływ budowy wersji kryminalistycznej na wykrywalność sprawców przestępstw*, [w:] J. Wójcikiewicz (red.), *Rozprawy z Jałowcowej Góry. Materiały z III Zjazdu Katedr Kryminalistyki, Dobczyce, 11–13 czerwca 2003 r.*, Wyd. Instytutu Ekspertyz Sądowych, Kraków 2003.
Juszka K., *Wybrane problemy oględzin i wykrywania sprawców zabójstw*, [w:] S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka, B. Orłowska-Zielińska (red.), *Tożsamość prawa karnego*, ElSet, Olsztyn 2011.
Juszka K., *Zasady dokumentacji oględzin*, „Przegląd Policyjny" 2009, nr 4.
Juszka K., *Zmiany w kształcie oględzin procesowo-kryminalistycznych w sprawach zabójstw w propozycjach własnych reformy prawa karnego*, [w:] I. Sepioło-Jankowska (red.), *Reforma prawa karnego. Księga po Zjeździe Młodych Karnistów*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
Juszka K., Juszka K., *Analiza przeprowadzania oględzin w sprawach zabójstw jako metoda badawcza wykonywania czynności kryminalistycznych*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 47.
Juszka K., Juszka K., *Badawcza weryfikacja przestrzegania zasad prowadzenia oględzin w sprawach zabójstw w Polsce*, „Archiwum Medycyny Sądowej" 2015, nr 65(4).

Juszka K., Juszka K., *Czas budowy wersji kryminalistycznej w postępowaniach w sprawach przestępstw przeciwko dokumentom*, [w:] D. Zienkiewicz (red.), *Wokół kryminalistyki. Nauka i praktyka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Widle*, TNOiK, Toruń 2021.

Juszka K., Juszka K., *Doktrynalne podstawy sposobu przeprowadzenia oględzin w sprawach o zabójstwo*, [w:] S. Pikulski, W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Przyszłość polskiego prawa karnego. Alternatywne reakcje na przestępstwo*, ElSet, Olsztyn 2015.

Juszka K., Juszka K., *Nieprzestrzeganie taktyki przeprowadzania oględzin w sprawach zabójstw skutkujące wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania karnego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2018, nr 40.

Juszka K., Juszka K., *Oględziny w wykrywaniu sprawców zabójstw orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Przegląd Policyjny" 2015, nr 2.

Juszka K., Juszka K., *Specyfika oględzin w cyberprzestrzeni*, [w:] W. Kasprzak, I.A. Jaroszewska, A. Opalska (red.), *Cybercrimes*, Volumina.pl, Szczecin 2016.

Juszka K., Żywucka-Kozłowska E., Juszka K. *Przesłanki bezpieczeństwa w przeprowadzaniu oględzin w sprawach zabójstw*, „Zeszyty Naukowe Collegium Balticum Szczecińskiej Szkoły Wyższej" 2016.

Kasprzak J., Młodziejowski B., Kasprzak W., *Kryminalistyka. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2015.

Kołecki H., *Pilne zadania badawcze z zakresu kryminalistycznej problematyki współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] J. Wójcikiewicz (red.), *Przestępczość ubezpieczeniowa. Materiały z polsko-ukraińskiej konferencji, Lwów, 20–22 kwietnia 2005 r.*, Wyd. Instytutu Ekspertyz Sądowych, Kraków 2005.

Kołecki H., *Policyjno-kryminalistyczna problematyka współczesnej przestępczości ekonomiczno-finansowej w Polsce*, Polski Dom Wydawniczy „Ławica", Poznań 1992.

Martysz C., Walczak K., *Zarys problematyki przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym i ich wykrywania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018.

Metodyka oględzin miejsc przestępstw o charakterze terrorystycznym i katastrof, Warszawa 2019, https://policja.pl/download/1/322327/Metodykaogledzinmiejscprzestepstwocharakterzeterrorystycznymikatastrof.pdf.

Pękała M., *Projekt standardów postępowania dla kierujących oględzinami miejsca zdarzenia*, „Biuletyn Informacyjny CL KGP" 2000, nr 113.

Prokopowicz A., *Charakterystyka cyberprzestępczości – zagadnienia wybrane*, [w:] K. Maciąg, M. Maciąg (red.), *Kryminalistyka i kryminologia – najnowsze doniesienia*, Tygiel, Lublin 2019.

Przestępczość gospodarcza, stanowisko Biura Służby Kryminalnej KGP, https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6062,Przestepczosc-gospodarcza-stanowisko-Biura-Sluzby-Krymina lnej-KGP.html.

Wilk L., *Przestępczość gospodarcza – pojęcie, przyczyny, sprawcy*, „Edukacja Prawnicza" 2012, nr 10.

Żółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Summary

Forensic aspects of detecting perpetrators of economic crimes

Keywords: forensic sciences, economic crime, forensic version, inspection, criminal proceedings, effectiveness.

An important factor in the protection of running a business is continuous action by the procedural bodies that conduct criminal proceedings to detect the perpetrators of economic crimes. In the daily work of the authorities of the procedure, it is helpful to consider the factors influencing the effectiveness of the detection process. The following factors are presented in this article: forensic version and visual inspection to detect economic crime perpetrators.

The aim of the article is to analyze the forensic aspects of economic crime from the point of view of the activities of the authorities conducting criminal proceedings. The present presentation will be presented with the help of factors influencing the effectiveness of criminal proceedings to detect the perpetrators of economic crimes, i.e., the forensic version and visual inspection in detecting economic crimes perpetrators. These factors should be understood as any activity of the proceedings authorities in the field of detecting perpetrators of economic crimes, affecting the effectiveness of further criminal proceedings and the shape of a final judgment.

The analysis of the criminal version and visual inspection in detecting the perpetrators of economic crimes presented in this article are the most important aspects of their detection, both in terms of doctrine and utilitarianism. Incorrect and ineffective carrying out of inspections as well as non-observance of the rules of constructing criminalist versions directly affect the difficulties of evidence that may make it impossible to detect the perpetrator of the eponymous crimes during criminal proceedings.

DOI: 10.31648/sp.7836

Agnieszka Kania-Chramęga
Uniwersytet Zielonogórski
ORCID: 0000-0001-6246-3172
a.kania@wpa.uz.zgora.pl

The role of the directive on the degree of guilt in the judicial determination of punishment. Comments in the context of the Polish Penal Code*

Introduction

In Polish criminal law, guilt is linked to two fundamental concepts of this branch of the law[1], namely the concept of offence (here it legitimises criminal liability – in accordance with the principle of *nullum crimen sine culpa* – Article 1 § 3 of the Polish Penal Code[2]) and the concept of punishment (in this respect it limits – or in other words sets the upper limit of adjudicated measures of criminal law reaction – Article 53 § 1 of the Polish Penal Code *in principio*[3]). In the present study, attention is focused on the restricting notion of guilt,

* Penal Code of 6 June 1997 (consolidated text: Journal of Laws 2022, item 1138).

[1] A. Barczak-Oplustil, *Zasada koincydencji winy i czynu w Kodeksie karnym*, Kraków 2021, p. 340; Polish Supreme Court, Judgment of 14 March 2019, Ref. No. I DSK 10/18, Lex No. 2643280.

[2] Polish Supreme Court, Judgment of 18 August 2020, Ref. No. I DSK 1/20, Lex No. 3129424.

[3] Appellate Court in Wrocław, Judgment of 15 January 2015, Ref. No. II AKa 416/14, Lex No. 1659018; Appellate Court in Warsaw, Judgment of 19 February 2016, Ref. No. II AKa 406/15, Lex No. 2166533. Here, it should be noted that in the light of the amending project the directive on the degree of guilt would change its allocation. It will be moved to the second sentence of Article 53 § 1 of the Polish Penal Code. Taking into account the assumptions of this amendment, due to the change the directive on the degree of guilt might no longer be an independent and fundamental sentence directive and, as a result, it will only perform limiting functions in the context of the other directives – *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy No. 2024, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=-3C6A8DB95D4CB9CEC12587F10042A9B8 (accessed: 27.09.2022); A. Barczak-Oplustil et al., *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762)*, p. 16, https://kipk.pl/ekspertyzy/populistyczna-nowelizacja-prawa-karnego/ (accessed: 27.09.2022).

prohibiting the courts from applying penalties and "accordingly" (Article 56 of the Polish Penal Code) other measures provided for in the Code beyond the guilt of the offender[4].

As a more general reflection, it is worth mentioning that the reference to the limiting formulation of guilt was made for the first time, under the codification being in force, in the 1997. The omission of this regulation in the earlier codes was undoubtedly connected with taking a "comfortable position" by the legislator, who thus avoided several complications related to its normative distinction. Under the 1932 Penal Code, the failure to take this indication into account was linked primarily to Makarewicz's affirmation of the directive of special prevention, the priority of which, it was argued, could be violated the moment the individual-preventive rationalisation was subjected to the guilt limit. On the other hand, quite different motives guided the authors of the Penal Code of 1969, who abandoned the introduction of the commented solution mainly due to difficulties in reconciling its assumptions with the general-preventive rationalisation and the directive of social danger of the act[5]. This position of the codifiers reflected, in fact, a "dubious compromise", which was to say: "(...) That the disputed issue is not decided at all. In this way, it should be added, nobody is satisfied, but nobody is annoyed either"[6].

"Limiting" function of guilt

Dissenting from the above-mentioned legislative traditions, the drafters of the current Penal Code favoured the introduction into its provisions of a regulation prohibiting the infliction of punishment on the offender beyond the degree of his or her guilt. It was clear from the *Explanatory Memorandum to the draft Penal Code* that the commented code wording – "taking care that the severity of the punishment does not exceed the degree of guilt" – contains an absolute order to consider the limiting function of guilt in the individual act of punishment assessment, thus crossing out the possibility of its gradation within the scope of the upper limit of punishment. Indeed, the drafters consi-

---

[4] See more about the "limiting" construction of guilt A. Kania, *Prewencja ogólna jako dyrektywa sądowego wymiaru kary. Rozważania na tle Kodeksu karnego*, Zielona Góra 2016, p. 38 and following; P. Zakrzewski, *Stopniowanie winy w prawie karnym*, Warszawa 2016, p. 505 and following. See also Article 56 of the Polish Penal Code: "The provisions of Article 53, Article 54 § 1 and Article 55 shall apply accordingly when imposing other measures provided for herein, save for the obligation to redress the damage caused by the offence or to compensate for the harm suffered".

[5] K. Buchała, *System sądowego wymiaru kary w projekcie kodeksu karnego*, [in:] S. Waltoś (ed.), *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci prof. M. Cieślaka*, Kraków 1993, p. 143.

[6] W. Mącior, *Stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu jako priorytetowa dyrektywa sądowego wymiaru kary*, „Państwo i Prawo" 1973, No. 12, p. 105.

dered that: "The lower limit of a specific punishment is determined, in principle, by those (resulting from the assumptions of general prevention – my emphasis) needs for stabilisation (of the legal order – my emphasis), while the upper limit is determined (limited) by the principle of guilt. Within these limits, the court may impose punishment according to the needs of individual prevention"[7]. The limiting approach to guilt thus served to emphasise the link between the offender's act and the punishment imposed on him[8]. In other words – in the light of the proposed interpretation, guilt would be – on the one hand – a limiting factor of the punishment dictated by the former negative-preventive considerations (deciding *de facto* the punishment exceeding the degree of guilt of the perpetrator – my emphasis) and, on the other hand, its magnitude would not constitute an obstacle to the mitigation of the punishment, if individual-preventive considerations would support it. By means of the proposal to replace the repressive criminal policy with the postulate to rationalise it, an attempt was made to draw attention to the fact that severe punishment not only causes many negative social consequences, not excluding the generation of criminogenic phenomena, but also turns out to be a very costly undertaking. Thus, the adopted line of interpretation harmonized with the legal and constitutional obligation to respect human dignity (Article 30 of the Constitution of the Republic of Poland), as well as with the promoted principle of economy in the application of measures of criminal reaction[9].

"Limiting" formulation of guilt at the level of judicial assessment of punishment has, however, raised certain reservations in the literature[10]. In the

---

[7] *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997, p. 153.

[8] A. Zoll, *Aksjologiczne podstawy prawa karnego*, [in:] B. Czech (ed.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej w dniach 11 i 12 czerwca 1991 roku w Katowicach*, Katowice 1992, p. 308.

[9] K. Buchała, *Dyrektywy sądowego wymiaru kary*, Warszawa 1964, pp. 151–153. However, one may wonder, as regards the above, whether the approach indicated in the Code (in the context of its limiting character) did include the postulated "novelty" in its contents, for – as M. Płatek noted – it did not differ from the maxim (already promoted under the Code of Hammurabi) that one was not to agree that: "(…) For an eye – more than an eye was to be taken, or elsewise, for a tooth – the entirety of dentition (…)" – M. Płatek, *Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości*, „Studia Iuridica" 2000, No. XXXVIII, p. 111.

[10] A view was voiced in the scholarship, in that considering the directive of the degree of guilt only through its limiting function is too narrow and restricted. On that, it has also been posited in the scholarship that there are no obstacles of the legal nature for the court seised to respect the requirement in the form of meting out a sentence corresponding to the degree of guilt of the perpetrator – T. Kaczmarek, *Ogólne dyrektywy wymiaru kary jako problem kodyfikacyjny*, [in:] T. Bojarski, E. Skrętowicz (eds.), *Problemy reformy prawa karnego*, Lublin 1993, pp. 53–54; compare also: J. Giezek, *Komentarz do art. 53 § 1 k.k.*, [in:] J. Giezek (ed.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, 2021, Lex; T. Bojarski, *Społeczna szkodliwość czynu i wina w projekcie k.k.*, [in:] S. Waltoś (ed.), op. cit., p. 81; V. Konarska-Wrzosek, *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Toruń 2002, p. 81 and following. A dissenting view was however voiced by A. Barczak-Oplustil, *Sporne zagadnienia istoty winy w prawie karnym. Zarys problemu*, „Czasopismo Prawo Karnego i Nauk Penalnych" 2005, No. 2, p. 79.

argumentation raised, the view is expressed that *de lege lata* such an approach does not create grounds for imposing a punishment corresponding to the degree of guilt, since the content of Article 53 § 1 of the Penal Code is limited to the requirement, expressed *expressis verbis* therein, obliging to impose a punishment which does not exceed the degree of guilt[11]. The "cardinal error" attributed to the legislator, according to some theorists, would consist in the fact that guilt, in the light of the present formulation, does not legitimise punishment. Consequently, this would mean that the statutory requirement to "take care" that the severity of punishment does not exceed the degree of guilt and that the meting out of punishment shall be commensurate with guilt do not have a complementary character, but, on the contrary, it should be stated that there is a relationship of exclusion between them[12]. The practical consequence of the described situation would in turn be that the courts would impose lighter penalties than those indicated by the degree of guilt. This is because, so it has been argued, that since the punishment does not contain the discomfort (since it is not adequate to the guilt of the offender), it must be a "contradiction in itself"[13]. In light of the above interpretation, accepting the assumption of the limiting function of guilt would mean, in effect, that: "(...) the court may impose a punishment below the degree of guilt and, consequently, may impose an unjust punishment if special or general preventive considerations would require it"[14].

However, the objections expressed above in relation to the code-based approach to the directive on the degree of guilt have met with a critical response in the literature. It has been argued that the proposal does not consider the *sui generis* multifunctionality of punishment, which enables it to achieve various penological goals. Indeed, taking into account the content of the Code's sentencing directives, it has been argued that "each" – and not, in fact, only one – of the statutory indications deserves separate attention in the assessment of punishment and, at the same time, "each" of them has a different role to play in this process[15]. The "cardinal error" alleged by the legislator in the formulation of Article 53 § 1 of the Penal Code has also been attempted to neutralise it by stating[16], that the requirement that: "(...) the severity of pu-

[11] W. Mącior, *Kara dostosowana do stopnia winy sprawcy*, „Rzeczpospolita" of 27 May 2003.

[12] Ibidem. See also critical comments K. Skowroński on the views of W. Mącior, *Nie bójmy się zaufać sędziom*, „Rzeczpospolita" of 25 July 2003.

[13] W. Wolter, *Zasady wymiaru kary w kodeksie karnym z 1969 r.*, „Państwo i Prawo" 1969, No. 10, p. 508.

[14] J.M. Iwaniec, *Kara celowa a kara sprawiedliwa*, „Przegląd Sądowy" 2004, No. 1, pp. 141–142.

[15] A. Zoll, *O reformie prawa karnego (W odpowiedzi W. Mąciorowi)*, „Państwo i Prawo" 1992, No. 1, p. 98.

[16] K. Skowroński, op. cit. The author, disagreeing with the views of W. Mącior, advocated instead that assumptions thus made – which stresses the importance of guilt regarding sentencing – are significantly outdated, adequate for views of XIXth-century legal theorists.

nishment does not exceed the degree of guilt and the dosage of punishment commensurate with guilt are not, after all, mutually exclusive (...). In practice (...), very often a punishment which does not exceed, in terms of severity, the threshold determined by the degree of guilt, will at the same time be commensurate with this guilt, unless other important reasons speak in favour of its mitigation"[17]. With such a view, limiting the role of guilt to limiting the level of punishment "from above" would thus not be in contradiction with the concept of just punishment. Indeed, this would only be the case if guilt were the only determinant responsible for the fairness of the punishment[18].

The appearance of further controversies, related to the interpretation of the said directive, was also due to the lack of clarification in the provisions of the Penal Code not only of the very notion of "guilt", but also of the indication in it of the factors allowing its gradation[19]. The statement contained in the *Explanatory Memorandum to the draft Penal Code*[20] that the acceptance of a particular theory of guilt was not prejudged in the code provisions[21], leaving

---

[17] J. Giezek, op. cit.; compare also: T. Bojarski, op. cit., p. 81; V. Konarska-Wrzosek, op. cit., p. 81 and following.

[18] K. Skowroński, op. cit. From the point of view of a "more profound cognitive perspective", one would have to assume that a statutory requirement that: "(…) The sentence is not to exceed the boundaries of guilt of the perpetrator, is nothing else than, specifically, the rationalisation of teleologically-inclined retribution. Thus, a court is bound by a rule that sentences meted out thereby are not to exceed the degree of blameworthiness in their severity, and is also obliged, in essence, to mete out a just sentence. It was provided by the promoter of the bill for the court to take account, also in sentencing, of the objective of satisfying the social sense of justice". Meeting that would constitute: "(…) A specific, distinct and important purpose of a properly understood idea of just retribution". Cf. T. Kaczmarek, op. cit., pp. 52–53.

[19] In the assessment of T. Bojarski: "A phrase included in Article 53 § 1, first sentence of the Polish Penal Code, that the severity of a sentence should not exceed the degree of guilt does not translate to the language of practice. Nobody can prove that an excess of the degree of guilt happened, or not. Such an assumption is unreal and unworkable". In the opinion of the author, an approach mandating that the severity of a sentence should correspond to the degree of guilt and the social harm has been accepted as substantively correct and rational. As the author specified: "To correspond means to come close to the judge's, and the society's idea of that degree. Simple proportionality is not achievable, nor would it be always justified" – T. Bojarski, *Uwagi o karach i ich orzekaniu na tle projektowych zmian kodeksu karnego*, [in:] B. Janiszewski (ed.), *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisow*i, Poznań 2004, p. 39; idem, *Środki karne i zasady wymiaru kary w projekcie kodeksu karnego*, „Biuletyn Lubelskiego Towarzystwa Naukowego. Humanistyka" 1991, No. 1–2, pp. 61–62.

[20] *Nowe kodeksy karne*…, p. 5.

[21] In the assessment of M. Dąbrowska-Kardas, the relational theory of guilt remains the closest to the dually-functional construction of guilt, as it expressly distinguishes blameworthiness: 1) construed as non-gradable relation to the extent of the function of legitimation and 2) as a gradable element to the extent of the function of limitation – i.e., as a directive of sentencing. Cf. M. Dąbrowska-Kardas, *Analiza dyrektywalna przepisów części ogólnej kodeksu karnego*, Warszawa 2012, p. 263. Compare also: J. Majewski, *Stopień winy jako podstawowy wyznacznik dolegliwości reakcji karnej*, [in:] J. Majewski (ed.), *Dyrektywy sądowego wymiaru kary. Pokłosie X Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego*, Warszawa 2014, p. 27; A. Wilkowska-Płóciennik,

the elaboration of this issue to the science of criminal law and jurisprudence, clearly attested that its authors did not undertake to resolve doctrinal disputes at the normative level. For in doing so, they shied away from unequivocally advocating a particular theory of guilt, as well as from cataloguing the quantifiers that would allow for its gradation in the assessment of punishment. The position taken by the codifiers thus prejudged the validity of the view, already expressed under the 1969 Penal Code, that: "The gradeability of guilt belongs (...) to those concepts without which, although we are not able to do without, but which – so far – effectively escape unambiguous, universally recognised concretisation"[22].

To overcome the concerns expressed here, one should – almost intuitively – start with an analysis of the theories of guilt identified in the criminal justice literature. A review of these concepts, from the most ancient to the more contemporary ones, led – on the one hand – to a sceptical assessment, suggesting that none of them proves helpful in interpreting the limiting view of guilt[23]. On the other hand, however, in the literature on the subject the view has been expressed that a comprehensive normative theory, which allows for gradation of guilt on the basis of criteria on which the chargeability of a prohibited act depends, as well as on the basis of circumstances concerning the perpetrator's attitude to the act[24], offers a suitable solution in this respect. However, the possibility of gradation of guilt thus indicated raises certain doubts. Making the assessment of the degree of guilt independent of the degree of social harmfulness, which would follow from the essence of the above assumptions, seems unconvincing. It would be difficult to accept the assumption that mere intentionality or unintentionality, without reference to the subjective elements of the act, is able to determine the upper limit of punishment[25].

Niepoczytalność i ograniczenie poczytalności jako okoliczności wpływające na stopniowanie winy, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 2006, No. 2, pp. 6–7.

[22] J. Waszczyński, *Problem stopniowania winy w polskiej nauce prawa karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1976, No. 4, p. 91; compare also: L. Tyszkiewicz, *Problem istoty winy w projekcie kodeksu karnego z 1994 r. (Uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo" 1995, No. 3, p. 85.

[23] J. Majewski, op. cit., p. 27. Gradeability of guilt pursuant to Article 53 § 1 of the Polish Penal Code in turn confirms a distinct character of guilt as a statutory indication for judicial sentencing, from guilt as an element under dogmatic-legal structure of an offence. Cf. A. Barczak-Oplustil, *Sporne zagadnienia…*, p. 89.

[24] A. Marek, *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, Warszawa 1998, p. 16. It is worth noting that this remains in contrast to the assumptions of a final (purely normative) theory of guilt. An iteration of that theory inserted in the Code by its framers follows in particular from distinguishing guilt from the issue of the state of mind in regard to the criminal act, as well as from the regulation under Article 26 § 2 of the Polish Penal Code; cf. also: P. Jakubski, *Wina i jej stopniowalność na tle kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo" 1999, No. 4, p. 46 and 49, where the author highlights that the view of the representatives of the final theory of guilt, which rejects any possibility of gradation thereof, was met with critical remarks in the literature.

[25] A. Barczak-Oplustil, *Sporne zagadnienia...*, p. 95.

Also, in the convention of the doubts raised were those views which recognised the *strictly* practical difficulties of being able to 'measure' the degree of guilt. Indeed, on an empirical level, it remains unrealistic to demonstrate that the degree of guilt has or has not been exceeded[26]. Determination of the size of the wrong done by the perpetrator, corresponding to the social harmfulness of the act, as well as assessment of his/her guilt, showing its dependence on, inter alia, premises related to the characteristics of the perpetrator (e.g. his/her age, state of insanity), circumstances influencing the motivation process in a given case (e.g. feelings of fear or agitation), as well as related to the type and number of violated precautionary rules[27] does not allow to obtain a fractional or percentage determination of guilt. Using this "algorithm" of procedure, it is at most possible to try to determine – according to the nomenclature appearing in the provisions of the code – whether the degree of guilt of the perpetrator was significant or insignificant[28].

Final remarks

Summing up the above considerations, it is therefore worth answering the question whether, in accordance with the wording of Article 53 § 1 of the Penal Code, the role of the degree of guilt is limited only to the function of limiting the size of the punishment, or whether it constitutes a directive co-determining its type and size. For it follows from the stylistics of the said provision that the degree of guilt does not determine the specific amount of punishment, but only establishes an impassable barrier for it. Such an interpretation may, however, raise certain doubts. Treating the directive of the degree of guilt, solely through the prism of its limiting function, is in fact too narrow an approach to the problem[29].

---

[26] T. Bojarski, *Uwagi o karach*..., p. 39; compare also: M. Szczepaniec, *Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary*, „Prokuratura i Prawo" 2014, No. 3, pp. 38–39.

[27] Z. Sienkiewicz, *Komentarz do art. 53 k.k.*, [in:] M. Kalitowski et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Vol. II, Gdańsk 1999, p. 89. An example of a certain 'shortcoming' in a widely understood subjective state of the perpetrator would not be satisfied by recidivism. "(...) Recidivism is not a circumstance influencing the gradation, or increasing the degree of guilt, for it is hard to indicate gradation of a prior conviction; it cannot be decided by, of instance, a gravity of an offence. Guilt of a recidivist remains the same as that of a perpetrator which committed an identical criminally prohibited act while not acting in the conditions for recidivism. An increase is allotted only to the limit of statutory sentencing endangerment pursuant to the provisions of the Specific Part ("Część szczególna") of the Code, according to which an upper limit of a sentence needs to be indicated per the degree of guilt, which nevertheless may be low". Cf. A. Piaczyńska, *Kryteria stopniowania winy*, „Prokuratura i Prawo" 2012, No. 9, p. 64; R. Kaczor, *Limitująca funkcja winy przy wymiarze kary*, „Przegląd Sądowy" 2008, No. 11–12, pp. 141–143.

[28] Appellate Court in Kraków, Judgment of 31 May 2007, Ref. No. II AKa 90/07, Lex No. 314009.

[29] T. Kaczmarek, op. cit., pp. 53–54; compare also: J. Giezek, op. cit.; T. Bojarski, *Społeczna szkodliwość*..., p. 81; V. Konarska-Wrzosek, op. cit., p. 81 and following. A dissenting view was however voiced by A. Barczak-Oplustil, *Sporne zagadnienia*..., p. 79.

Indeed, it seems that: "(...) Even then, if one were to take the view that guilt only limits the dimension of the punishment, this still means, after all, that – in this way – it co-determines it. Thus, the circumstances influencing the degree of guilt are considered in the assessment of the punishment, of course, primarily through the prism of its limiting function, but after all, it is impossible to determine the place of this limiting function in the assessment of a specific punishment, without relating the circumstances influencing the degree of guilt to the other prerequisites of the punishment. Hence, it is probably difficult to defend the view that the degree of guilt is a certain premise which, in the assessment of punishment, is completely detached from the others and abstractly sets a certain upper limit of this assessment"[30].

Within the framework of *de lege ferenda* remarks, it would be particularly desirable not only for the legislator to state what is to be understood by the notion of a limiting concept of guilt, but also to indicate a catalogue of circumstances which would act as quantifiers enabling its gradation[31]. In the context of the last issue, it might be recommended to take into account such factors as: 1) the possibility of recognising the importance of the offence, which depends on the level of intellectual and social development of the perpetrator as well as their knowledge and experience, 2) the possibility of deciding to act in line with the law, which primarily depends on the motivation situation of the perpetrator and 3) the possibility of controlling your actions resulting from your decision[32].

References

Barczak-Oplustil A., *Sporne zagadnienia istoty winy w prawie karnym. Zarys problemu*, „Czasopismo Prawo Karnego i Nauk Penalnych" 2005, No. 2.

Barczak-Oplustil, A., *Zasada koincydencji winy i czynu w Kodeksie karnym*, Krakowski Instytut Prawa Karnego, Kraków 2021.

Barczak-Oplustil A. et al., *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762)*, https://kipk.pl/ekspertyzy/populistyczna-nowelizacja-prawa-karnego/.

Bojarski T., *Społeczna szkodliwość czynu i wina w projekcie k.k.*, [in:] S. Waltoś (ed.), *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, Wyd. UJ, Kraków 1993.

Bojarski T., *Środki karne i zasady wymiaru kary w projekcie kodeksu karnego*, „Biuletyn Lubelskiego Towarzystwa Naukowego. Humanistyka" 1991, No. 1–2.

[30] M. Dąbrowska-Kardas, op. cit., pp. 266–267 and p. 270; compare also: M. Kowalewska-Łukuć, *Wina w prawie karnym*, Warszawa 2019, p. 254.

[31] P. Jakubski, op. cit., pp. 56–57.

[32] W. Wróbel, [in:] W. Wróbel. A. Zoll (eds.), *Kodeks karny. Część ogólna*, Vol. I: *Komentarz do art. 53–116*, 2016, Lex.

Bojarski T., *Uwagi o karach i ich orzekaniu na tle projektowych zmian kodeksu karnego*, [in:] B. Janiszewski (ed.), *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Aleksandrowi Tobisowi*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2004.

Buchała K., *System sądowego wymiaru kary w projekcie kodeksu karnego*, [in:] S. Waltoś (ed.), *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci prof. M. Cieślaka*, Wyd. UJ, Kraków 1993.

Buchała K., *Dyrektywy sądowego wymiaru kary*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1964.

Dąbrowska-Kardas M., *Analiza dyrektywalna przepisów części ogólnej kodeksu karnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Giezek J., *Komentarz do art. 53 § 1 k.k.*, [in:] J. Giezek (ed.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, 2021, Lex.

Iwaniec J. M., *Kara celowa a kara sprawiedliwa*, „Przegląd Sądowy" 2004, No. 1.

Jakubski P., *Wina i jej stopniowalność na tle kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo" 1999, No. 4.

Kaczmarek T., *Ogólne dyrektywy wymiaru kary jako problem kodyfikacyjny*, [in:] T. Bojarski, E. Skrętowicz (eds.), *Problemy reformy prawa karnego*, Lubelskie Tow. Nauk., Lublin 1993.

Kaczor R., *Limitująca funkcja winy przy wymiarze kary*, „Przegląd Sądowy" 2008, No. 11–12.

Kania A. *Prewencja ogólna jako dyrektywa sądowego wymiaru kary. Rozważania na tle Kodeksu karnego*, Wyd. UZ, Zielona Góra 2016.

Konarska-Wrzosek V., *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Wyd. UMK, Toruń 2002.

Kowalewska-Łukuć M., *Wina w prawie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Mącior W., *Kara dostosowana do stopnia winy sprawcy*, „Rzeczpospolita" of 27 May 2003.

Mącior W., *Stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu jako priorytetowa dyrektywa sądowego wymiaru kary*, „Państwo i Prawo" 1973, No. 12.

Majewski J., *Stopień winy jako podstawowy wyznacznik dolegliwości reakcji karnej*, [in:] J. Majewski (ed.), *Dyrektywy sądowego wymiaru kary. Pokłosie X Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego*, Wyd. UKSW, Warszawa 2014.

Marek A., *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 1998.

Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1997.

Piaczyńska A., *Kryteria stopniowania winy*, „Prokuratura i Prawo" 2012, No. 9.

Płatek M., *Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości*, „Studia Iuridica 2000, No. XXXVIII.

Sienkiewicz Z., *Komentarz do art. 53 k.k.*, [in:] M. Kalitowski et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Vol. II, Arche, Gdańsk 1999.

Skowroński K., *Nie bójmy się zaufać sędziom*, „Rzeczpospolita" of 25 July 2003 r.

Szczepaniec M., *Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary*, „Prokuratura i Prawo" 2014, No. 3.

Tyszkiewicz L., *Problem istoty winy w projekcie kodeksu karnego z 1994 r. (Uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo" 1995, No. 3.

Waszczyński J., *Problem stopniowania winy w polskiej nauce prawa karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1976, No. 4.

Wilkowska-Płóciennik A., *Niepoczytalność i ograniczenie poczytalności jako okoliczności wpływające na stopniowanie winy*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 2006, No. 2.

Wolter W., *Zasady wymiaru kary w kodeksie karnym z 1969 r.*, „Państwo i Prawo" 1969, No. 10.
Wróbel W., [in:] W. Wróbel. A. Zoll (eds.), *Kodeks karny. Część ogólna*, Vol. I: *Komentarz do art. 53–116*, 2016, Lex.
Zakrzewski P., *Stopniowanie winy w prawie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Zoll A., *Aksjologiczne podstawy prawa karnego*, [in:] B. Czech (ed.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej w dniach 11 i 12 czerwca 1991 roku w Katowicach*, Inst. Wymiaru Sprawiedliwości/Ośrodek Terenowy przy Sądzie Wojewódzkim w Katowicach, Katowice 1992.
Zoll A., *O reformie prawa karnego (W odpowiedzi W. Mąciorowi)*, „Państwo i Prawo" 1992, No. 1.

Summary

The role of the directive on the degree of guilt in the judicial determination of punishment. Comments in the context of the Polish Penal Code

Keywords: criminal law, guilt in criminal law, guilt degree directive, sentencing, sentencing principles, guilt degree directive.

This study focuses on the controversial issues related to one of the directives of the judicial assessment of punishment, i.e., the directive of the degree of guilt. The limiting approach to guilt has raised some objections in literature (Article 53 § 1 of the Polish Penal Code *in principio*). In addition, the lack of statutory determinants which influence the assessment of the degree of guilt was no less controversial. Given the above issues, the article aims to: 1) determine whether the normative requirement that the sentence severity cannot exceed the degree of guilt and the imposition of a sentence which is proportional to the guilt are mutually exclusive, as well as to 2) verify the problematic nature of the lack of identification of factors determining the assessment of the degree of guilt. Based on the carried out analyses, it was concluded that reducing the role of guilt to limiting the level of punishment does not *per se* mean imposing on the perpetrator a punishment which is disproportional to the degree of guilt. Within the framework of the present analyses, it was attempted to prove that it would be particularly postulated to indicate a catalogue of circumstances which would act as quantifiers, enabling the gradation of guilt.

Streszczenie

Rola dyrektywy stopnia winy w procesie sądowego wymiaru kary. Rozważania na tle przepisów polskiego Kodeksu karnego

Słowa kluczowe: prawo karne, wina w prawie karnym, sądowy wymiar kary, determinanty sądowego wymiaru kary, dyrektywa stopnia winy.

W niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę na kontrowersyjne kwestie związane z jedną z dyrektyw sądowego wymiaru kary, tj. dyrektywą stopnia winy. „Limitujące" ujęcie winy na płaszczyźnie sądowego wymiaru kary (art. 53 § 1 k.k. *in principio*) wzbudziło bowiem pewne zastrzeżenia. Wątpliwości generował również brak ustawowych determinantów, które wpływają na ocenę stopnia winy. Dostrzegając powyższe problemy, celem artykułu jest: 1) ustalenie, czy normatywny wymóg, aby dolegliwość kary nie przekroczyła stopnia zawinienia i dawkowanie kary współmiernej do winy, się wykluczają, jak również 2) zweryfikowanie problematyczności braku określenia czynników, determinujących ocenę stopnia winy. Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdzono, że ograniczenie roli winy do limitowania wymiaru kary nie oznacza *per se* wymierzenia sprawcy kary niewspółmiernej do stopnia winy. W ramach uwag *de lege ferenda* wyrażono ponadto postulat dookreślenia katalogu okoliczności, które pełniłyby rolę swoistych kwantyfikatorów, umożliwiających stopniowanie winy w procesie sądowego wymiaru kar.

DOI: 10.31648/sp.7977

Mirosław Karpiuk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-7012-8999
miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Właściwość wojewody w zakresie kontroli i cenzury w czasie stanu wojennego

Wstęp

Wojewoda zobowiązany został przez ustawodawcę do zapewnia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego działających na obszarze województwa, a w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków posiada również uprawnienia kierownicze w stosunku do tych organów[1]. Kierowanie działalnością samorządu terytorialnego, nawet w przypadku kwalifikowanego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, nie jest zgodne z zasadą decentralizacji administracji publicznej; godzi także w samą ideę samorządności terytorialnej. W takim przypadku samorząd terytorialny nie tylko jest marginalizowany (a należy podkreślić, że to on najlepiej zna potrzeby mieszkańców), ale wręcz usuwany z przestrzeni publicznej w zakresie realizacji zadań wywodzących się ze sfery bezpieczeństwa (w tym militarnego). W związku z powyższym ustawodawca w sposób nieuprawniony kształtuje pozycję prawną wojewody jako organu uprawnionego do kierowania działaniami samorządu terytorialnego, uzasadniając to

[1] Zob. art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 135 ze zm.), dalej jako u.w.a.r. Zob. także: M. Pacak, K. Zmorek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex, art. 22. Rozwiązanie przyjęte w tym przepisie daje wojewodzie szerokie możliwości oddziaływania na organy samorządu terytorialnego w przypadku zaistnienia stanu nadzwyczajnego – M. Ślusarczyk, [w:] P. Drembkowski, M. Ślusarczyk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 101.

realizacją zasady dobra wspólnego, jakim jest bezpieczeństwo. Samorząd terytorialny też ma odpowiednie siły i środki pozwalające na działanie na rzecz dobra wspólnego, a w przypadku braku możliwości wykonywania zadań w tym zakresie wojewoda mógłby stanowić czynnik wspierający, a nie zastępujący organy samorządu terytorialnego. Powyższe współdziałanie i kierowanie odbywa się na zasadach określonych w odrębnych ustawach, zatem również zawartych w u.s.w.[2], także w zakresie wykonywania zadań dotyczących kontroli i cenzury.

Wojewoda, jak wynika z art. 25 ust. 1 u.w.a.r., może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego[3]. O wydanych poleceniach ma on obowiązek poinformować niezwłocznie właściwego ministra. Ustawodawca nie definiuje sytuacji nadzwyczajnej czy też zagrożenia nadzwyczajnego wywołującego taką sytuację; wskazuje jedynie na pewne jej elementy, co należy uznać za słuszne, ponieważ nie da się przewidzieć wszystkich sytuacji, które będą zagrażały bezpieczeństwu obywateli czy państwa, i ich skatalogować. W związku z powyższym taką sytuacją nadzwyczajną będzie też stan nadzwyczajny, jakim jest stan wojenny, chociaż art. 22 pkt 2 u.w.a.r. go wprost nie wymienia.

Status wojewody, jako organu wyposażonego w kompetencje władcze w sposób zdecydowany wpływający na status różnych podmiotów w województwie, widoczny jest także w przypadku wykonywania kompetencji dotyczących kontroli i cenzury, w tym w czasie stanu wojennego.

Celem artykułu jest określenie roli wojewody w zakresie ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w kontekście posiadanych uprawnień dotyczących kontroli i cenzury w czasie stanu wojennego. Jako podstawową metodę badawczą w artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną. Zastosowano ją w celu dokonania analizy obowiązujących przepisów prawnych pod kątem określenia statusu wojewody jako organu właściwego w zakresie kontroli i cenzury w czasie stanu wojennego. Uzupełniająco posłużono się metodą teoretyczno-prawną, której celem była ocena działań przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, ograniczających sferę konstytucyjnych wolności i praw.

---

[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2091), dalej jako u.s.w.

[3] Wydanie przez wojewodę wiążącego polecenia organom samorządu terytorialnego oznacza przełamanie konstytucyjnej zasady dopuszczalności władczej ingerencji wojewody w działania tego rodzaju podmiotów zdecentralizowanych wyłącznie w trybie nadzoru, który jest wykonywany wyłącznie w oparciu o kryterium legalności – M. Polinceusz, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 107.

Stan wojenny jako instytucja, w ramach której dopuszcza się ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela

Stan wojenny, jako instytucja, w ramach której konieczne jest wprowadzenie szeregu ograniczeń celem zabezpieczenia takiej wartości prawnie chronionej, jaką jest bezpieczeństwo państwa, ma charakter ustrojowy.

Ustrojodawca wyraźnie stwierdza, że w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź też gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa[4]. Dla wprowadzenia stanu wojennego nie jest konieczne spełnienie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 229 Konstytucji RP, a tylko jednej[5]. Ze względu na okoliczności i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego charakter Konstytucja RP słusznie odstępuje od wyznaczania granic czasowych, w jakich ma on obowiązywać[6]. Stan wojenny, ze względu na przesłanki determinujące jego wprowadzenie, powoduje, że podejmowane będą działania o charakterze ekstraordynaryjnym, w tym mogące ingerować w dziedzinę wolności i praw konstytucyjnych, również w wolność komunikowania się czy wolność słowa.

Konstytucja RP w art. 233 ust. 1 wyraźnie wskazuje, jakich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego u.s.w. nie może wprowadzać, a mianowicie określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Ustrojodawca nie nakłada obowiązku ograniczania pozostałych wolności i praw, dopuszcza jedynie możliwość ich wprowadzenia[7]. Konstytucja RP w art. 233 ust. 1 dopuszcza zatem ograniczenie wolności komunikowania się czy też wolności słowa. Stan wojenny dotyczy największego zagrożenia dla państwa, dlatego też

[4] Art. 229 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP. Zob. także: M. Czuryk, *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2013, nr 3, s. 72–80; M. Karpiuk, *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2015, nr 3, s. 3; M. Polinceusz, *Stany nadzwyczajne – zasady i zakres działania terenowych organów administracji publicznej w województwie*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 118–119.

[5] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 976.

[6] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2013, Lex, art. 229.

[7] R. Kostrubiec, *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2017, s. 67.

łączy się z daleko posuniętymi ograniczeniami w sferze wolności i praw człowieka i obywatela[8]. Należy jednak pamiętać o wymogach konstytucyjnych przewidzianych dla takich ograniczeń.

Ustrojodawca w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego nie może ograniczać określonych w tym przepisie wolności i praw, a nie że nie mogą być one ograniczane w stanie wojennym. W związku z czym na gruncie tego przepisu pojawia się wątpliwość co do ewentualnego braku możliwości ograniczenia korzystania z wolności i praw jednostki wskazanych w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten należy interpretować łącznie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, według którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób[9]. W związku z powyższym to ustawa stanowi tutaj bezpośredni wyznacznik w zakresie wprowadzenia ograniczeń, a wytyczne co do ich uregulowania określa art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Mając na uwadze powyższe, w przypadku ograniczeń dotyczących wolności i praw jednostki w stanie wojennym ostatecznie będzie rozstrzygać o tym u.s.w., a rozporządzenie wprowadzające taki stan nadzwyczajny, w zależności od okoliczności (zagrożenia), będzie je szczegółowo dookreślać.

Stan wojenny, mimo że jest związany z czynnikami zewnętrznymi, to wywołuje skutki w prawie wewnętrznym[10]. Skutki te dotyczą również sfery wolności i praw, w tym ograniczeń wynikających z podejmowania czynności kontrolnych w stosunku do określonych podmiotów (osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych osobowości prawnej nieposiadających) czy z wprowadzenia cenzury.

Kontrola w czasie stanu wojennego

Jak stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2–3 u.s.w., w czasie stanu wojennego może być wprowadzona kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich, jak też kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej

[8] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 433.

[9] W zakresie ograniczeń wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zob. szerzej: K. Walczuk, [w:] M. Karpiuk, P. Sobczyk (red.), *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn 2018, s. 81–112; J. Kostrubiec, *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2021, s. 21.

[10] B. Banaszak, op. cit., s. 976.

i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych[11]. Nawet w przypadku wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa lub obronności państwa wojewoda jako organ kontroli nie ma obowiązku uruchomienia tego rodzaju środków władczych[12].

Ustawodawca na potrzeby u.s.w. nie definiuje kontroli, nie wskazuje również jej kryteriów, określając tylko organ właściwy – wojewodę. Kontrola ujmowana jest jako działanie polegające na badaniu, sprawdzeniu, ocenie i proponowaniu zmian[13]. Przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej, która jest dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli[14]. Kontrolę można scharakteryzować jako działanie obejmujące ustalenie stanu faktycznego, odniesienie go do przyjętych wzorców postępowania, a następnie dokonanie oceny ustalonego stanu faktycznego w kontekście tych wzorców (kryteriów kontroli)[15].

Kontrola dotyczy zawartości przesyłek, listów, przekazów i paczek przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich. Ustawodawca nie definiuje usług kurierskich (chociaż mają one obecnie charakter powszechny), tylko usługi pocztowe. Usługę pocztową stanowi wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym zarobkowe: 1) realizowane łącznie lub rozdzielnie przyjmowanie, sortowanie, doręczanie przesyłek pocztowych oraz druków bezadresowych; 2) przemieszczanie przesyłek pocztowych oraz druków bezadresowych, jeżeli jest wykonywane łącznie z przynajmniej jedną spośród czynności wskazanych powyżej; 3) przesyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu in-

[11] Kontrola korespondencji, jak też podsłuch telefoniczny daleko wkraczają w sferę konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, aczkolwiek cel podjęcia takich działań, jakim jest bezpieczeństwo, może być usprawiedliwiony, to jednak nie może być on nadmiernie autonomiczny czy subiektywny. Przy wkraczaniu w wolności i prawa człowieka powinno się zachować należytą wstrzemięźliwość – S. Pikulski, K. Szczechowicz, *Podsłuch telefoniczny w ustawie o Policji a ochrona prawa człowieka do poszanowania tajemnicy komunikowania się i życia prywatnego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2008, nr 8, s. 29.

[12] M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 207.

[13] J. Kostrubiec, *Kontrola w administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa–Poznań 2013, s. 330.

[14] Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 224), dalej u.k.a.r. W przedmiocie kontroli zob. szerzej: M. Nowikowska, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska (red.), *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 10–19.

[15] T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, 2018, Lex, art. 3. Celem kontroli będzie sprawdzenie, czy określone zadanie powierzone do realizacji jednostce kontrolowanej wykonuje ona zgodnie z przyjętymi kryteriami, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kontrola ma doprowadzić do poprawy działalności tej jednostki w obszarze podlegającym ocenie – K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, 2013, Lex, art. 3.

formacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej; 4) prowadzenie punktów wymiany umożliwiających przyjmowanie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów; 5) realizowanie przekazów pocztowych. Z kolei nie stanowi usługi pocztowej: 1) przemieszczanie i doręczanie własnych przesyłek, jeżeli jest wykonywane bez udziału osób trzecich; 2) przewóz rzeczy innych niż korespondencja, wykonywany na podstawie odrębnych przepisów; 3) wzajemna nieodpłatna wymiana korespondencji dokonywana przez wymieniające się podmioty; 4) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek przez pocztę specjalną ministra właściwego do spraw wewnętrznych; 5) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek przez wojskową pocztę polową[16]. Usługa pocztowa świadczona jest w ramach działalności pocztowej, która jest rozumiana jako działalność gospodarcza[17]. Usługi wchodzące w zakres usług powszechnych to według art. 3 pkt 30 pr. poczt. usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe, o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczone przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych. Do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich. Świadczenie usług, które mieszczą się w zakresie usług powszechnych przez podmiot inny niż operator wyznaczony, stanowi wyraz przyjęcia na polskim rynku usług pocztowych modelu konkurencyjnego[18].

Kontrola wojewody dotyczy treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych. Sieć telekomunikacyjna jest definiowana jako systemy transmisyjne oraz urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich rodzaju[19]. Będą to zatem tylko tego rodzaju mechanizmy, które są odpowiedzialne za nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów[20]. Telekomunikacja to z kolei według art. 2 pkt 42 pr. tel. nadawanie, odbiór lub transmisję informa-

[16] Art. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 896), dalej jako pr. poczt.

[17] M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2017, Legalis, art. 2.

[18] M. Chołodecki, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, S. Syp, [w:] T. Skoczny, A. Piszcz, M. Chołodecki (red.), *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2018, Legalis, art. 3.

[19] Art. 2 pkt 35 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 576 ze zm.), dalej jako pr. tel. W skład sieci telekomunikacyjnej wchodzą wszystkie elementy sieci, w tym także jej nieaktywne części, które w danej chwili nie są wykorzystywane do pośredniego lub bezpośredniego świadczenia usług – A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, 2015, Lex, art. 2.

[20] Wyrok WSA z 22 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 588/17, Lex nr 2422850.

cji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych czy też innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną.

Cenzura w czasie stanu wojennego

Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.w. w czasie stanu wojennego może być wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe[21]. Wprowadzenie cenzury nie jest zatem obligatoryjne, a zależy od okoliczności i możliwości osiągnięcia założonego celu, który ma być za jej pośrednictwem osiągnięty. Należy też wziąć pod uwagę, czy tego celu nie można osiągnąć za pośrednictwem łagodniejszych środków.

Cenzura prewencyjna, jak stanowi art. 21 ust. 7 u.s.w., nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu, które stanowią źródła informacji na temat religii oraz służą wypełnianiu funkcji religijnych. Wyjątek od zasady cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu materiałów prasowych obwarowany jest jednak pewnymi warunkami. Nie będzie ona wprowadzona w stosunku do tych środków społecznego przekazu, które: 1) należą do kościołów i innych związków wyznaniowych; 2) stanowią źródła informacji na temat religii; 3) służą wypełnianiu funkcji religijnych. Wszystkie trzy przesłanki muszą być spełnione łącznie, aby cenzura prewencyjna nie miała zastosowania na gruncie przepisów u.s.w.

Cenzura prewencyjna obejmuje tylko materiały prasowe, które są definiowane jako każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst, jak również obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy też autorstwa[22]. Zawarta w art. 7 ust. 2 pkt 4 pr. pras. definicja ma charakter ogólny i zakreśla szerokie ramy do oceny tekstu jako materiału prasowego. Katalog tekstów, które uznaje się za materiały prasowe, nie został w powyższym przepisie określony, wręcz przeciwnie – istnieje otwarta formuła charakteru tekstu (o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym), a także środka wyrazu (niezależnie od rodzaju, formy)[23].

W art. 14 Konstytucji RP zapewnia się wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Przepis ten wprowadza zatem gwarancję swobody wy-

---

[21] Zob. szerzej: M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 130–132.

[22] Art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914 ze zm.), dalej jako pr. pras.

[23] Wyrok SA w Białymstoku z 19 października 1995 r., sygn. akt I ACr 227/95, Lex nr 62590.

powiedzi w prasie, wolność od cenzury, nacisków politycznych, manipulacji ze względu na interesy jednostkowe, a państwo ma obowiązek stać na straży tych wartości[24]. Wolność prasy nie ma charakteru absolutnego i w niektórych okolicznościach może być ograniczana. Należy jednak podkreślić – za art. 233 ust. 2 Konstytucji RP – że niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku, przy czym ograniczać to nie znaczy całkowicie znosić[25].

Zasadą wyrażoną w art. 1 pr. pras. (pochodną art. 14 Konstytucji RP) jest, że prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego, a także kontroli i krytyki społecznej. Wolność prasy to jeden z najlepszych sposobów ujawniania oraz kształtowania opinii publicznej o ideach i postawach polityków czy też osób pełniących funkcje publiczne. Wolność prasy to także możliwość prezentowania zjawisk nagannych. Z jawnością życia publicznego związana jest funkcja kontrolna prasy oraz przedstawienie za pośrednictwem mediów krytyki społecznej [26].

W art. 54 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, jak również zakazuje się cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy[27]. W związku z powyższym art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.w., według którego w czasie stanu wojennego może być wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe, stoi w sprzeczności z art. 54 Konstytucji RP. Ustrojodawca w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP w sposób ogólny stanowi o możliwości ustawowej regulacji ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela i nie wskazuje, że u.s.w. nie może ograniczać wolności słowa, nie mniej jedna odnośnie do cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu znajdzie zastosowanie art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, zakazujący takiej cenzury, a nie art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.w. ją umożliwiający.

Wojewoda jako organ kontroli i cenzury

Funkcję organów cenzury i kontroli, jak wskazuje art. 21 ust. 2 u.s.w., pełnią właściwi wojewodowie, którzy mogą nakazać organom administracji

[24] E. Forenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, 2013, Lex, art. 1.

[25] P. Winczorek, op. cit., s. 438.

[26] M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, 2013, Lex, art. 1.

[27] Wolność wyrażania opinii gwarantuje również art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli. Przepis ten uprawnia wojewodę do nakazania organom samorządu terytorialnego (wszystkich szczebli) w danym województwie wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli. Rozwiązanie to (podobnie jak rozwiązania przyjęte w u.w.a.r.) godzi w zasadę samodzielności samorządu terytorialnego zagwarantowaną w Konstytucji RP, jest nieprecyzyjne, nie wskazuje dokładnie okoliczności, w których wojewoda może wystosować stosowny nakaz, a także formy i możliwości jego zaskarżenia, w jakim czasie ma on obowiązywać, oraz jakie czynności techniczne organy samorządu terytorialnego mają wykonywać. Ingerencja w sferę samodzielności podmiotu zdecentralizowanego nie może opierać się na dowolności, musi być doprecyzowana w przepisie prawa rangi co najmniej ustawowej. Precyzji tej zabrakło w upoważnieniu wojewody do wystosowania nakazu w stosunku do organów samorządu terytorialnego w przypadku podjęcia określonych działań umożliwiających wprowadzenie kontroli i cenzury na danym obszarze, na którym właściwa będzie określona jednostka samorządu terytorialnego (zasadniczo gmina lub powiat, w mniejszym zakresie samorządowe województwo, gdyż wojewoda posiada skuteczniejsze instrumentarium niż sejmik województwa czy też zarząd województwa).

Wojewoda (jako organ cenzury i kontroli) na podstawie art. 21 ust. 3 u.s.w. jest uprawniony do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych oraz kurierskich, a także korespondencji telekomunikacyjnej, jak również do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa. Przepis ten stanowi o zatrzymywaniu publikacji, przesyłek czy korespondencji, a także przerywaniu rozmów i transmisji, gdy w rzeczywistości chodzi o kontrolę zawartości lub treści, co wynika też z art. 21 ust. 1 u.s.w. Samo ich zatrzymanie, bez sprawdzenia zawartości lub treści, nie pozwoli wojewodzie na zbadanie, czy rzeczywiście może dojść do zwiększenia zagrożenia bezpieczeństwa lub obronności państwa.

Zatrzymane publikacje, przesyłki lub korespondencję telekomunikacyjną doręcza się adresatom po zniesieniu stanu wojennego. Obowiązek ten nakłada na wojewodę art. 21 ust. 4 u.s.w. Jednak ustawodawca przewiduje wyjątek od tej zasady. W art. 21 ust. 5 u.s.w. wprowadza rozwiązanie, według którego jeżeli ich treść lub zawartość pochodzi z przestępstwa, była przeznaczona do popełnienia przestępstwa albo została objęta zakazem posiadania, to wojewoda przekazuje je niezwłocznie, a najpóźniej bezpośrednio po zniesieniu stanu wojennego organom właściwym do prowadzenia postępowania karnego lub orzeczenia przepadku rzeczy.

Według art. 21 ust. 6 u.s.w. decyzje wojewody, jako organu kontroli i cenzury, są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego. Ostateczne są te decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy[28]. Ze względu na zasadę pewności prawa możliwość weryfikacji decyzji ostatecznych została znacznie ograniczona. Chodzi tutaj zarówno o ściśle określone przesłanki, jak i czas na uruchomienie określonego trybu tej weryfikacji. Możliwość podważenia decyzji ostatecznych stanowi odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania, w związku z czym reguła trwałości decyzji ostatecznych musi równoważyć dwa elementy, które są związane z trwałością aktu administracyjnego, zatem z jednej strony zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji publicznej, z drugiej zaś stabilność stosunków prawnych i jednolitość wykładni prawa[29].

W stosunku do decyzji z zakresu kontroli i cenzury wydawanych w czasie stanu wojennego nie występuje obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia. Zasadą jest, że skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka[30], zasada ta jednak jest wyłączona przez art. 21 ust. 6 u.s.w. Przepisy szczególne mogą przewidywać zwolnienie skarżącego od obowiązku dotyczącego wyczerpania środków zaskarżenia[31] – takim przepisem szczególnym będzie art. 21 ust. 6 u.s.w.

Zakończenie

W art. 18 u.s.w. ustawodawca stanowi, że na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo, a także ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,

---

[28] Art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.). Nie przewiduje się zaopatrywania decyzji administracyjnych w klauzulę ostateczności, jak też w inny sposób stwierdzania, że decyzja jest ostateczna – M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Lex, art. 16.

[29] P. Krzykowski, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, Olsztyn 2020, s. 86.

[30] Art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.).

[31] H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, 2021, Lex, art. 52.

mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym. Przy czym rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wojennego powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Mogą być one zatem wprowadzane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności[32].

Rozporządzenie Prezydenta RP o stanie wojennym musi przewidywać możliwość wprowadzenia: cenzury prewencyjnej środków społecznego, kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów, kontroli treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych bądź też sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych.

Elementy rozporządzenia o stanie wojennym określa art. 3 ust. 2 u.s.w., wskazując, że powinny się w nim znaleźć przyczyny wprowadzenia oraz obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, a także – w zakresie dopuszczonym u.s.w. – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenia te powinny zatem dotyczyć wolności komunikowania się czy też wolności słowa.

Ustawodawca w art. 21 ust. 8 u.s.w. zapowiedział uregulowanie trybu postępowania organów kontroli i cenzury, uwzględniając przy tym potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania. Jednakże mimo upływu dwóch dekad od tej zapowiedzi, Rada Ministrów nie wywiązała się jeszcze z obowiązku wydania stosownego rozporządzenia. Wątpliwe jest również przekazanie tego rodzaju materii do regulacji w drodze aktu wykonawczego. W ocenie autora niniejszego artykułu tryb postępowania wojewody jako organu kontroli i cenzury powinien być uregulowany w ustawie, a nie w rozporządzeniu, w związku z czym należałoby znowelizować u.s.w. w tym zakresie. Nowelizacja ta powinna uwzględniać specyfikę kontroli i cenzury jako instytucji uruchamianych w sytuacji szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza że dotyczy to ograniczenia korzystania z konstytucyjnych swobód, a w szczególności prawa do prywatności stanowiącego fundament demokratycznego państwa prawnego. Nie tylko ingerencja ta nie może być nadmierna, ale też dopuszczalna wyłącznie w ostateczności, gdy nie da się w inny sposób przeciwdziałać samemu zagrożeniu determinującemu wprowadzenie stanu wojennego, jak i jego skutkom. Przyjęcie tego rodzaju rozwiązań ma zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa

Kontrola obejmuje szczególne działania, takie jak: badanie zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocz-

[32] Zasada proporcjonalności będzie oznaczała konieczność działania adekwatnego do zagrożeń – W. Gizicki, *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014, s. 104.

towych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich czy też analizę treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, w związku z powyższym ewentualna nowelizacja u.s.w. w zakresie uszczegółowienia czynności kontrolnych musi dokładnie opisywać poszczególne etapy kontroli i wyczerpująco wskazywać nie tylko właściwe organy, ale też kompetencje, jakie im przysługują w tym obszarze. Odpowiednie zastosowanie powinny znaleźć też przepisy u.k.a.r., gdzie ogólnie określono zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, w tym przepisy dotyczące trybu uproszczonego czy dokumentacji kontroli. Ze względu na ograniczoną jawność (związaną z koniecznością ochrony bezpieczeństwa państwa) w ograniczonym zakresie dopuszczalny byłby wgląd do wyników kontroli, które mają stanowić ważny materiał do analizy samego zagrożenia i jego skutków, jak też podmiotów, które współpracują z agresorem.

Wojewoda wprowadza – w zakresie nienależącym do właściwości innych organów – ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela i w związku z tym na podstawie art. 13 ust. 3 u.s.w., w zakresie tych działań, podporządkowane mu są wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną. W art. 21 u.s.w. nie określa się organu wprowadzającego cenzurę prewencyjną czy kontrolę korespondencji, w związku z powyższym należy przyjąć, że organem właściwym będzie wojewoda. Mając w ręku swoje władcze uprawnienia, wojewoda może oddziaływać na działanie samorządu terytorialnego, korzystając nie z dopuszczalnych w ramach decentralizacji administracji publicznej narzędzi wyraźnie określonych przez ustawodawcę (wynikających z nadzoru), a instrumentów właściwych strukturom zhierarchizowanym, takim jak administracja rządowa. W przypadku cenzury prewencyjnej i kontroli korespondencji będzie on zatem organem nadrzędnym w stosunku do jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (podporządkowanych organom tego samorządu), co nawet w czasie stanu nadzwyczajnego, jakim jest stan wojenny, jest niedopuszczalne ze względu na rozwiązania przyjęte w Konstytucji RP, nie tylko ustanawiające samodzielność samorządu terytorialnego, ale zapewniające ochronę tej samodzielności. Ustawodawca nie może zatem stanowić przepisów będących w opozycji do norm konstytucyjnych, jako norm, które muszą być uwzględniane w aktach niższego rzędu.

Wykaz literatury

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Brzozowska-Pasieka M., Olszyński M., Pasieka J., *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, 2013, Lex.

Chałubińska-Jentkiewicz K., Nowikowska M. (red.), *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Czuryk M., *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2013, nr 3.

Czuryk M., Karpiuk M., Mazuryk M. (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Elipsa, Warszawa 2012.

Drembkowski P., Ślusarczyk M. (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Forenc-Szydełko E., *Prawo prasowe. Komentarz*, 2013, Lex.

Gaj M., Laprus-Bałuka T., Zaborowska A., *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2017, Legalis.

Gizicki W., *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, AON, Warszawa 2014.

Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Lex.

Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, WSM, Warszawa 2013.

Karpiuk M., *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2015, nr 3.

Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P., *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Unitas, Siedlce 2017.

Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, WPiA UWM, Olsztyn 2020.

Karpiuk M., Sobczyk P. (red.), *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, WPiA UWM, Olsztyn 2018.

Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, 2021, Lex.

Kostrubiec J., *Kontrola w administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Iuris, Warszawa–Poznań 2013.

Kostrubiec J., *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka*, IWS, Warszawa 2021.

Kostrubiec R., *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, WSM, Warszawa 2017.

Krasuski A., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, 2015, Lex.

Lewandowska K., Lewandowski T., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, 2013, Lex.

Pacak M., Zmorek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex.
Pikulski S., Szczechowicz K., *Podsłuch telefoniczny w ustawie o Policji a ochrona prawa człowieka do poszanowania tajemnicy komunikowania się i życia prywatnego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2008, nr 8.
Polinceusz M., *Stany nadzwyczajne – zasady i zakres działania terenowych organów administracji publicznej w województwie*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, RS Druk, Rzeszów 2010.
Skoczny T., Piszcz A., Chołodecki M. (red.), *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2018, Legalis.
Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2013, Lex.
Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008.

Summary

Control and censorship competencies vested with governors of provinces during martial law

Keywords: administrative law, governor of the province, control, censorship, martial law.

A governor of the province, as a representative of the Council of Ministers at the provincial level, is vested with several competencies, including those concerning defence, security and public order. Governors not only ensure the cooperation of all public administration bodies operating in the province but also, in the event of a threat to state security, direct their activities. Control and censorship duties are also performed in the event of a threat to (external) security of the state to restore its normal functioning, except that they are directed not to administrative entities, but to natural persons, legal persons, and organisational units without legal personality.

The aim of this article is to present the status of a governor of the province as a body exercising control and censorship during martial law. The powers of the Council of Minister's representative in the province, in this respect, affect the area of human and civil rights and liberties. Therefore, they are not subject to a broadening interpretation.

Within the framework of activities undertaken with the aim of ensuring national security, governors are entitled to interfere, by way of decisions, in individual rights and liberties. Such interference, however, is not arbitrary; in doing so, they must strictly follow the rule of law, and their actions must aim to restore the normal functioning of the state. The instruments used to restrict human and civil rights and liberties must not be abused.

DOI: 10.31648/sp.7956

Szymon Kisiel
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0003-0919-9653
szymon.kisiel@uwm.edu.pl

Analiza prawno-porównawcza opodatkowania paliw w Polsce i w Republice Czeskiej z uwzględnieniem zmian antyinflacyjnych w latach 2021–2022

Wstęp

W niniejszym opracowaniu przedmiotem analizy jest model naliczania podatku akcyzowego oraz towarzyszących mu innych opłat i podatków doliczanych do cen paliw na przykładzie dwóch państw członkowskich. Do badań, poza rozwiązaniami zastosowanymi w Polsce, wybrano również regulacje Republice Czeskiej. Celem badań jest wykazanie różnić oraz podobieństw w obu przypadkach, co w dalszej kolejności ma pozwolić na wyciągnięcie ewentualnych wniosków *de lege ferenda*. Analizowany obszar obejmujący rynek paliw stał się na początku 2022 r. niezmiernie ważnym dla gospodarki sektorem. Konflikt zbrojny między Ukrainą i Rosją jest przyczyną podwyższonej inflacji we wszystkich państwach członkowskich UE, a zaburzenia w dostawach paliw i rozchwiane ceny surowców na światowych giełdach sprawiły, że ceny tych kluczowych towarów znacząco wzrosły. Negatywne skutki odczuły zarówno przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa domowe. Warto przy tym zwrócić również uwagę na to, że początek konfliktu zbrojnego nałożył się na koniec pandemii COVID-19. Poprawa sytuacji epidemicznej spowodowała ogólne zwiększenie konsumpcji, w tym również popyt na paliwa. Trudne doświadczenia wynikające z pandemii sprawiły, że modele realizacji polityki społeczno-gospodarczej zyskały nową energię. Odpowiedzią będą również zmiany w systemach podatkowych, a w szczególności w kwestii optymalnej struktury systemu podatkowego[1]. Duża dynamika wzrostu cen paliw ciekłych wykorzystywanych

[1] J. Zielińska, J. Sawulski, *Modele systemów podatkowych w państwach Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2022, t. 66, nr 1, s. 169.

w transporcie drogowym skłoniła szereg państw członkowskich do podjęcia kroków w kierunku zahamowania tego procesu i niedopuszczenia do powstania spirali inflacyjnej. Celem badań jest również ustalenie, czy rozwiązania stosowane w Polsce i w Republice Czeskiej są do siebie zbliżone, ewentualnie w jakim zakresie, a analizę poszerzono o elementy regulacji polityki antyinflacyjnej stosowanej w obu państwach. Na potrzeby badań wykorzystano typowe dla nauk prawnych metody badawcze, tj. metodę prawno-porównawczą, dogmatyczno-prawną i historyczno-prawną.

Istota podatku akcyzowego oraz rola dyrektyw UE

Podatek akcyzowy, podobnie jak podatek od wartości dodanej (dalej jako VAT) są czynnikami znacząco wpływającymi na ceny paliw. Nierzadko koszt podatków i para-podatków ukrytych w cenie paliwa stanowi połowę ceny detalicznej. Dla potrzeb tej publikacji szczególna uwaga zwrócona jest na najpopularniejsze paliwa służące do napędzania silników spalinowych, tzn. benzyn silnikowych, oleju napędowego oraz gazu LPG. Przy tej okazji niezbędne jest dokładne określenie rodzaju paliw, których dotyczyć będą analizowane rozwiązania. Jest to tym istotniejsze, że ze względów na prawno-porównawczy charakter publikacji wyeliminować należy wszelkie wątpliwości, czy dana regulacja dotyczy dokładnie tego samego produktu, bowiem wyroby ropopochodne, ze względu na swoje przeznaczenie czy cechy fizyko-chemiczne, mogą podlegać innym normom prawno-podatkowym. Ponadto sama terminologia w obszarze paliw bywa zróżnicowana. Dlatego na potrzeby badań wzięto paliwa oznaczone w ramach tzw. nomenklatury scalonej odpowiednimi kodami. Daje to gwarancję rzetelności porównań. Nomenklatura scalona stanowi standard klasyfikowania towarów dla celów obrotu handlowego w Unii Europejskiej. Standard ten został wprowadzony w drodze rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej[2]. Konsekwentnie zatem, prowadząc rozważania na temat benzyn silnikowych, na myśli należy mieć te, które kryją się pod kodami nomenklatury scalonej CN: 2710 12 31, 2710 12 41, 2710 12 45 czy 2710 12 29, olejów napędowych w zakresie CN: 2710 19 43–48, 2710 20 11–19 i gazów płynnych LPG oznaczonych kodami CN: 2711 12 11-2711 19 00. Problematyka typologii paliw, a nawet celów, dla których są wykorzystywane, stała się kanwą wielu orzeczeń sądów administracyjnych, co jednoznacznie podkreśla konieczność usystematyzowania obszaru analizy. Dla przykładu przytoczyć można wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego[3],

[2] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej (Dz.U. L 256 z 7.09.1987).

[3] Wyrok NSA z 15 listopada 2018 r., sygn. akt I FSK 357/18, Lex nr 2604999.

uznający że paliwem silnikowym jest tylko takie paliwo, które służyć ma do napędu silnika spalinowego, nie zaś do innych celów. Idąc dalej w poszukiwaniu spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne w kontekście paliw, można natrafić na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który 22 czerwca 2017 r. orzekł o błędnej interpretacji organu podatkowego, jakoby benzyny lakiernicze czy ekstrakcyjne były przykładami benzyn silnikowych[4]. Kolejnym, w gruncie rzeczy podobnym orzeczeniem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, gdzie sąd stanął po stronie podatnika, podkreślając bezprawność działań organu podatkowego. W tej sprawie organ błędnie zaklasyfikował paliwo jako wyrób energetyczny, mimo że w praktyce służyło ono w procesie wyrobu kosmetyków i nie było spalane w silnikach spalinowych[5]. Na podstawie przytoczonych orzeczeń można postawić tezę[6], że orzecznictwo krajowe jest spójne z tezą zawartą w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 lipca 2017 r., sprawa C-151/16, gdzie stwierdzono, iż organy podatkowe, dokonując interpretacji stanu, muszą kierować się celem i sposobem zużycia wyrobu paliwowego. Nie wystarczy zatem samo fizyko-chemiczne podobieństwo substancji, aby obciążyć podatnika akcyzą od paliw. Dogłębna analiza jest tym istotniejsza, że porównywane są rozwiązania prawne z dwóch państw, a zatem dochodzi tu jeszcze kwestia nazewnictwa i różnic wynikających z ewentualnej niedoskonałości tłumaczenia tekstów prawnych na język obcy. Już wstępny etap analiz potwierdza konieczność stosowania odniesień do kodów CN, ponieważ czeski ustawodawca w regulacjach dotyczących akcyzy, określając przedmiot opodatkowania, posługuje się pojęciem „oleje mineralne"[7]. Tymczasem polski ustawodawca nie klasyfikuje w gruncie rzeczy tych samych wyrobów w ten sam sposób. Różnorodność określeń mogłaby być w tej sytuacji kłopotliwa i z całą pewnością utrudniłaby odbiór i wnioskowania.

Podatek akcyzowy w swojej istocie jest podatkiem konsumpcyjnym nakładanym na niektóre określone w przepisach unijnych oraz krajowych towary. Jest selektywnym podatkiem obrotowym, którego celem jest, poza oczywistą rolą dochodów budżetowych (cel fiskalny), ograniczenie spożycia czy też zużycia pewnych dóbr (cel pozafiskalny). Przyczyn takiego ograniczania może być wiele, począwszy od aspektów zdrowotnych, przez wyczerpywalność zasobów, na kwestiach ochrony środowiska kończąc[8]. W literaturze funkcjonuje koncep-

[4] Wyrok WSA w Poznaniu z 22 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Po 1227/16, Lex nr 2313701.

[5] Wyrok WSA w Łodzi z 19 października 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 716/17, Lex nr 2383868.

[6] Postawiona teza ma jedynie charakter roboczy i celem niniejszej publikacji nie jest jej udowodnienie lub obalenie.

[7] Art. 1 ust. 2 i 3 Zákon ze dne 26. září 2003 o spotřebních danych (ustawa z dnia 26 września 2003 r. w sprawie podatków akcyzowych), Zákon č 353/2003 Sb. (Dz.U. z 2003 r., Nr 353).

[8] Szerzej: Ł. Dubiński, *Podatek akcyzowy a ochrona środowiska (analiza prawna)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 68 – Opodatkowanie przedsiębiorstw, s. 81–89.

cja, głosząca że podstawowym celem pozafiskalnym podatku akcyzowego jest ograniczenie spożycia zazwyczaj szkodliwych dla zdrowia produktów, choć i tu nie brakuje zdań polemicznych[9].

Selektywny charakter akcyzy, w odróżnieniu od podatku VAT, podyktowany jest zazwyczaj faktem związanym z akumulacją zysku, czyli niskiego kosztu wytworzenia przy dużym przychodzie ze sprzedaży. Podstawą podatku akcyzowego jest obrót wybranymi towarami, a jego wartość doliczana jest do czystej ceny towaru[10]. Sam katalog towarów akcyzowych ma charakter zamknięty zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym[11].

Bezwzględnie nie można zapomnieć o fakcie członkostwa w Unii Europejskiej obu wymienionych we wstępie państw. Przeniesienie uregulowań akcyzowych na poziom europejski sprawia, że zyskują one kolejny wymiar. Poza wymienionymi celami fiskalnymi i pozafiskalnymi, instrumentarium podatkowe staje się również istotne z punktu widzenia konkurencji czy równości państw członkowskich. Proces europejskiej integracji gospodarczej zakłada stworzenie spójnego rynku wewnętrznego między państwami członkowskimi. W pewnym stopniu dotyczy to również podatków. W ślad za tym idą wspólne regulacje prawne, których celem jest określenie granicznych stawek podatkowych. Zjawisko takie określa się mianem harmonizacji. Jest to proces konieczny do zagwarantowania jednakowych, obiektywnych i uczciwych zasad konkurencji. W sferze podatkowej na obszarze Unii Europejskiej, poza podatkiem akcyzowym, harmonizacja obejmuje również podatek od towarów i usług[12]. Bez wątpienia podatki ukryte w cenie towarów są czynnikami cenotwórczymi, a dla zapewnienia wszystkim obywatelom UE równości na wspólnym rynku należałoby je upodobnić wzajemnie do siebie. Harmonizacja jest procesem skomplikowanym, który docelowo ma doprowadzić do ujednolicenia rozwiązań podatkowych[13].

Podatek akcyzowy w swej konstrukcji doliczany jest do ceny paliwa. Stawki określane są kwotowo w przeliczeniu na 1000 l (m^3) lub 1000 kg, inaczej niż ma to miejsce w przypadku podatku od towarów i usług. Taka konstrukcja sprawia, że zmienność cen surowców, z których wytwarzane są określone we wstępie paliwa, nie wpływa tak dynamicznie na ceny w sprzedaży detalicznej.

---

[9] E. Sygut, *Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2015, nr 403, s. 332–333.

[10] M. Lubaś, *Rola i znaczenie podatków jako jednego ze źródeł dochodów budżetu państwa*, „Finanse i Prawo Finansowe" 2019, t. 3, nr 23, s. 59.

[11] W. Potocki, *Zabezpieczenie zobowiązania podatkowego w świetle przepisów o podatku akcyzowym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis" 2012, t. 1, nr 1, s. 139.

[12] D. Mączyński, *Akcyza w prawie Unii Europejskiej i w prawie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, t. 70, nr 3, s. 75.

[13] M. Piłatowski, *Harmonizacja podatków w UE w dobie zmian gospodarczych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2012, nr 52, s. 37.

Stałość stawki sprawia, że wzrost ceny towaru nie jest bazą do wzrostu wartości podatku ukrytego w cenie końcowej, gdyż ten jest *constans*, inaczej niż ma to miejsce w przypadku wspomnianego wcześniej VAT-u. Należy przy tym pamiętać o tym, że ta sama zasada obowiązuje przy taniejących surowcach, a w efekcie produktach końcowych. Procentowy charakter stawki podatkowej przy spadającej cenie produktu wzmagałby efekt spadku ceny detalicznej brutto. Doliczenie podatku akcyzowego do ceny wyrobu obciąża podatnika, ale tylko podatnika w ujęciu formalnym. Faktyczny, rzeczywisty i ekonomiczny ciężar podatku ponosi ostateczny odbiorca (konsument)[14]. Analiza wpływu podatku akcyzowego na budżet państwa polskiego dowodzi, że jest on drugim, po podatku od towarów i usług, dochodem podatkowym. Wpływy z tytułu akcyzy w ujęciu nominalnym rosną z roku na rok, a jego procentowy udział w dochodach zazwyczaj mieści się w przedziale 19–23%[15]. Podobnie rysuje się sytuacja dochodów podatkowych w Republice Czeskiej, gdzie również dominuje podatek VAT, akcyza jest na drugim miejscu, ale dysproporcja między dochodami z akcyzy i z podatków bezpośrednich (dochodowych) nie jest tak wyraźna jak w Polsce[16].

Kluczowe dla osiągnięcia efektów oczekiwanych na poziomie Unii Europejskiej jest stworzenie takich ram prawnych, które sprawią, że konsumenci na unijnym rynku wewnętrznym będą traktowani tak egalitarnie, jak to jest tylko możliwe. Punktem wyjścia w harmonizacji akcyzy jest traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym w art. 110–113 określono cel konwergencji prawa w zakresie podatków. Przepisy unijne mają przede wszystkim wyeliminować zakłócenia w konkurencji. Szczegółowe regulacje w zakresie podatku akcyzowego zawarte są w dyrektywie 2003/96/WE[17]. W art. 4 ust. 1 niniejszej dyrektywy postanawia się, że państwa członkowskie nie mogą stosować niższych niż określonych w dyrektywie stawek m.in. na paliwa służące do napędzania silników spalinowych. Zakres objętych dyrektywą produktów energetycznych określono w art. 2 ust. 1, przy czym w przedmiocie paliw ciekłych określono pewien zbiór wyrobów, nie wymieniając enumeratywnie wszystkich ich rodzajów.

Przepisy omawianej dyrektywy nie narzucają w sposób bezpośredni konstrukcji podatku akcyzowego, tzn. że dopuszcza się stosowanie przez państwa

---

[14] I. Mirek, *Podatek akcyzowy – niezbędne i możliwe korekty*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2016, s. 378.

[15] E. Małecka-Ziembińska, *Podatek akcyzowy w kontekście bezpieczeństwa finansowego państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2019, t. 20, cz. 1 – Holistyczne pośrednictwo finansowe, s. 171.

[16] T. Weiss, *Plnění státního rozpočtu ČR za prosinec 2021*, https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2022/pokladni-plneni-sr-44160 (data dostępu: 15.06.2022).

[17] Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 283/51 z 31.10.2003).

członkowskie różnych modeli opodatkowania produktów akcyzowych, w tym paliw. Art. 4 ust. 2 wprowadza pojęcie „poziomu opodatkowania", na który składa się czysta wartość akcyzy oraz wszelkich innych opłat lub podatków ukrytych w cenie w momencie przekazania do konsumpcji. Jednak wyłącza się z tej kalkulacji podatek od wartości dodanej (w Polsce podatek od towarów i usług). Daje to państwom członkowskim swobodę w kształtowaniu polityki fiskalnej w tym zakresie, a zarazem sprawia, że te rozwiązania nie są jednorodne w obrębie UE.

Brak głębokiej ingerencji w model akcyzy, bo w gruncie rzeczy może to być szereg mini-podatków i opłat, nie oznacza jednak całkowitej swobody Państw Członkowskich. Dyrektywa 2003/96/WE określa minimalny poziom opodatkowania paliw silnikowych[18]. Wartości te pozostają niezmienne od 1 stycznia 2010 r. i wynoszą odpowiednio:

Tabela 1

Minimalne poziomy opodatkowania mające zastosowanie do paliw silnikowych od 1 stycznia 2010 r.

Rodzaj paliwa	Cena w euro za 1000 l lub 1000 kg
Benzyna bezołowiowa (kody CN 2710 11 31, 2710 11 41, 2710 11 45 i 2710 11 49)	359
Olej gazowy (kody CN od 2710 19 41 do 2710 19 49)	330
Gaz płynny (kody CN od 2711 12 11 do 2711 19 00)	125

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 (tab. A) do dyrektywy 2003/96/WE.

Należy dodać, że dla państw spoza strefy euro stosuje kurs przeliczeniowy określony przez Komisję Europejską w komunikacie[19]. Art. 13 ust. 1 określa zasady stosowane do przeliczenia kursu. Kurs odniesienia ustalany jest na cały rok kalendarzowy, a wyznaczany jest na podstawie notowań Europejskiego Banku Centralnego na pierwszy dzień roboczy października roku poprzedniego. Zatem kurs stosowany do obliczania wartości stawek podatku akcyzowego, co do zasady, zmienia się corocznie, chyba że zmiany byłyby na tyle niewielkie, że nie przekraczałyby 5% lub 5 euro (art. 13 ust. 2). Wówczas państwa członkowskie mogą zachować kwoty opodatkowania obowiązujące w czasie rocznej waloryzacji przewidzianej w art. 13 ust. 1. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej opublikowanym 4 października 2021 r. kursy wymiany w przypadku waluty polskiej to 4,5826 zł za 1 euro, a waluty czeskiej to 25,309 koron czeskich za 1 euro.

[18] I. Mirek, *Opodatkowanie paliw i energii elektrycznej na statkach a kwestia ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2018, nr 2, s. 74.

[19] Informacje instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, Stopa procentowa stosowana przez Europejski Bank Centralny do podstawowych operacji refinansujących: 0,00% na dzień 1 października 2021 r. – Kursy walutowe euro (Dz.U. UE C 400/2 z 4.10.2021).

Akcyza na paliwa w Polsce

Historia podatku akcyzowego na ziemiach polskich sięga XV w. Jak łatwo przewidzieć, podatek ten był odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie skarbu państwa na środki finansowe, które w dużej mierze przeznaczane były na politykę zbrojeniową. Wprawdzie nazwa, z którą współcześnie mamy do czynienia, pojawiła się później, to istotę akcyzy odzwierciedlało czopowe. Była to opłata pobierana od zatyczek, którymi zabezpieczano beczki z różnymi alkoholami[20]. Współczesne odbicie podatku zawdzięczamy ustawie z 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym[21]. Wówczas akcyza powróciła do obrotu prawnego, po tym jak zastąpiła podatek obrotowy[22]. Przedmiotem podatku akcyzowego stały się wtedy również paliwa silnikowe. Rozwój struktur Wspólnoty Europejskiej sprawił, że konieczne było dostosowanie polskich norm prawno-podatkowych do europejskich standardów. Skutkiem tego było wejście w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym [23], by ostatecznie ustąpić miejsca obecnie obowiązującej ustawie z dnia 6 grudnia 2009 r.[24].

Podmiotem podatku akcyzowego (art. 13 ust. 1 u.p.a.) są osoby fizycznie, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które dokonują czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą.

Przedmiotem podatku akcyzowego związanego z rynkiem paliw jest zgodnie z art. 8 u.p.a. m.in.: produkcja wyrobów akcyzowych, import wyrobów akcyzowych, oraz wewnątrzwspólnotowe nabycie.

Jeżeli zaś chodzi o precyzyjne określenie towarów akcyzowych, polski ustawodawca wymienia je enumeratywnie w katalogu załączników do u.p.a. Na podstawie załącznika nr 1 do u.p.a. wyrobami akcyzowymi określa się towary oznaczone w nomenklaturze scalonej jako CN 2710 i 2711, przy czym w samej treści ustawy wymienia się również szereg wyrobów z szerokiego katalogu, które podlegają wyłączeniu spod opodatkowania.

Opodatkowanie towaru akcyzowego poprzedzone jest wydaniem wiążącej informacji akcyzowej (dalej jako WIA), która dookreśla klasyfikację towaru w układzie CN. Jest to dokument niejako uzupełniający kody w nomenklaturze scalonej CN i stosowany jest w przypadkach gdy definicje CN nie są wy-

---

[20] N. Kociak, *Historia akcyzy w Polsce. Czy nadal podatek od dóbr luksusowych?*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2017, nr 1, s. 112–113.

[21] Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r., Nr 11, poz. 50).

[22] A. Drozdek, *Rola podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy" 2019, nr 2, s. 30.

[23] Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2004 r., Nr 29, poz. 257) – akt uchylony.

[24] Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym z późn. zm. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 143 ze zm.), dalej jako u.p.a.

starczające do określenia zasad opodatkowania wyrobów akcyzowych[25]. WIA obejmuje jeden wyrób akcyzowy i jej ważność wynosi 5 lat od dnia jej wydania[26]. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.p.a. podatnicy zobowiązani są do składania, bez wezwania organu podatkowego, deklaracji według ustalonego wzoru, oraz obliczenia i wpłacenia na rachunek właściwego organu podatkowego należnej kwoty podatku akcyzowego.

Stawki podatku akcyzowego uregulowano w art. 89 ust. 1 u.p.a. W przypadku omawianych paliw wynoszą one odpowiednio 1529 zł/1000 l benzyn silnikowych (CN 2710 12 45 lub 2710 12 49), olejów napędowych 1160 zł/1000 l (CN 2710 19 43 i 2710 20 11), gazów przeznaczonych do napędu silników spalinowych 659 zł/1000 kg (CN 2901)[27]. Ze względu na delegację uprawnień dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych zawartą w art. 89 ust. 1b dla określenia właściwych stawek należy odnieść się do obwieszczeń publikowanych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej, z uwagi na skutki wydarzeń o charakterze geopolitycznym, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 lipca 2022 r. w drodze nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym stawki podatku obniżono do poziomu 1413 zł/1000 l (benzyny silnikowe), 1104 zł/1000 l (oleje napędowe), 387 zł/1000 kg (gazy do silników spalinowych). Stosując jedynie kurs wymiany euro → złoty, określony przez Komisję Europejską, należałoby stwierdzić, że wartość akcyzy w przypadku tych popularnych paliw jest poniżej wartości dopuszczalnych na gruncie przepisów unijnych. Jak się okazuje, takie pojmowanie stanu faktycznego jest realnie występującym błędem. Wartości wyrażone w ustawie o podatku akcyzowym oraz te wynikające z algorytmu przeliczeniowego z dyrektywy 2003/96/WE [(akcyza + opłaty) x kurs walutowy], z uwagi na wymiar społecznego zainteresowania i okres istotnie podwyższonej inflacji, stały się przedmiotem publikacji prasowych analizujących w sposób pobieżny ewentualne możliwości obniżenia stawek akcyzy. Nierzadko wnioski wyciągane przez autorów znamionował brak podstawowej wiedzy na temat zasad obliczania minimalnego progu stawki podatku akcyzowego[28]. Być może tezy takie byłyby prawdziwe, gdyby nie fakt istnienia przytaczanego już wcześniej przepisu art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/96/WE. Oznacza to bowiem, że w przypadku Polski do wartości akcyzy doliczyć należy również inne quasi-podatki. Jest to opłata paliwowa, której stawki – analogicznie jak ma to miejsce w przypadku podatku akcyzowego – podawane są bezpośrednio w ustawie lub w obwieszczeniu na mocy upoważnienia udzielonego ministrowi właściwemu ds. transportu (art. 37m ust. 4 ustawy

[25] Art. 7d ust. 1 i 2 u.p.a.

[26] Art. 7d ust. 3 i 4 u.p.a.

[27] Art. 89 ust. 1 pkt 2, 6 i 12 u.p.a.

[28] Zob. W. Gadomski, *Dlaczego na razie nie ma szans na tańsze paliwo?*, https://alebank.pl/dlaczego-na-razie-nie-ma-szans-na-tansze-paliwo/?id=388125&catid=634&cat2id=22869&cat3id=27562 (data dostępu: 20.01.2022).

o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[29]). Stawki opłat paliwowych na dzień 16 czerwca 2022 r. wynosiły: 152,16 zł/1000 l (benzyny silnikowe), 329,12 zł/1000 l (oleje napędowe) i 186,32 zł/1000 kg (gaz skroplony do napędu silników spalinowych: CN 2711 i CN 2901)[30].

Ponadto do ceny dwóch z trzech analizowanych paliw doliczać należy opłatę emisyjną wynoszącą 80 zł/ 1000 l[31]. Opłata nie obejmuje gazów skroplonych. Opłata ta ma niewielki wpływ na cenę końcową i podobnie jak opłata drogowa czasem bywa pomijana w rozważaniach naukowych[32]. Chyba niesłusznie.

Sumując zatem koszty podatkowe ukryte w cenie paliw, z wyłączeniem podatku od towarów i usług, okazuje się, że obowiązujące wysokości podatków i opłat spełniają unijne minima.

Czasowe obniżenie stawek akcyzy to jednak nie jedyny przykład wykorzystania instrumentów fiskalnych ukierunkowanych na obniżenie cen paliw, a tym samym szeregu innych towarów, których produkcja i dystrybucja w dużym stopniu uzależniona jest od ceny paliw. Za zgodą Komisji Europejskiej[33] 1 lutego 2022 r. weszła w życie ustawa[34] czasowo obniżająca stawki podatku od towarów i usług na niektóre towary, m.in. paliwa – benzyny silnikowe CN 2710 12 45 lub 2710 12 49, oleje napędowe CN 2710 19 43 i 2710 20 11 oraz przeznaczony do napędu silników spalinowych gaz ziemny (mokry) CN 2711, z wyłączeniem CN 2711 11 00 i 2711 21 00. Art. 1 ustawy nowelizującej ustawę o podatku od towarów i usług (dalej jako ustawa o VAT) zgłoszonej przez grupę posłów, zmieniając treść art. 146dc ustawy o VAT[35], wprowadził obniżoną stawkę na wymienione powyżej paliwa z 23% do wysokości 8% w okresie od 1 lutego 2022 r. do 31 lipca 2022 r. Rozwiązania antyinflacyjne zostały przedłużone do dnia 31 października 2022 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom[36].

---

[29] Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 659).

[30] Stawki wprowadzone art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1747).

[31] Art. 321 f ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

[32] Por. I. Mirek, *Podatek akcyzowy…*

[33] Zgoda Komisji Europejskie początkowo była nieformalna, po czym znalazła formalne podparcie w uchwalonej dyrektywie Rady (UE) 2022/542 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/112/WE i (UE) 2020/285 w zakresie stawek podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. L 107/1 z 6.04.2022).

[34] Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r., poz. 196).

[35] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 931 ze zm.).

[36] Ustawy z dnia 14 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (Dz.U. z 2022 r., poz. 1488).

Akcyza na paliwa w Czechach

Współczesne ujęcie podatku akcyzowego od paliw silnikowych w Republice Czeskiej pojawiło się w 1989 r., przy okazji zmian polityczno-ekonomicznych następujących w kraju, by formalnie wejść do obrotu prawnego od 1 stycznia 1993 r. Jego reżim został po raz pierwszy uregulowany w ustawie nr 587/1992[37] o podatku akcyzowym, która była wielokrotnie nowelizowana. Pierwsze wzmianki nt. podatków na terenach obecnej Republiki Czeskiej, które można uznać za początki akcyzy, datuje się na X w. Jednak ze względu na specyfikę tego podatku, najbardziej adekwatne odniesienia do współczesnej jego formy pojawił się na przełomie XVI i XVII w. Wtedy wyrobami akcyzowymi było przede wszystkim piwo, a z czasem inne napoje alkoholowe[38].

Celem ustawy 587/1992 było zbliżenie ustawodawstwa w zakresie podatku akcyzowego obowiązującego w Czechach do wspólnotowego reżimu prawnego. Stopniowo doprecyzowano definicje przedmiotu akcyzy, stawki podatku akcyzowego zbliżyły się do stawek minimalnych obowiązujących we Wspólnocie Europejskiej, dostosowano system zwolnień z podatku oraz szereg innych kwestii. Ostatnim krokiem w zakresie zbliżenia ustawodawstwa dotyczącego podatku akcyzowego w Republice Czeskiej do ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej było przyjęcie ustawy nr 353/2003 Dz.U. o podatku akcyzowym, obowiązującej obecnie (dalej jako sp.d.).

Podmiotem podatku akcyzowego są osoby fizyczne i osoby prawne wykonujące czynności opodatkowane podatkiem akcyzowym (art. 4 ust 1.). Przedmiotem podatku akcyzowego związanego z rynkiem paliw jest zgodnie z art. 7 sp.d. wytworzenie na terytorium UE lub importowanie na podatkowe terytorium UE wybranych produktów określonych w art. 1 ust. 2 sp.d., w tym olejów mineralnych, czyli różnego rodzaju paliw silnikowych. Fakt interpretowania olejów mineralnych jako produktów tożsamych z pochodnymi ropy naftowej w rozumieniu polskich przepisów potwierdza numeracja według kodów CN. Z pewnością pod względem fizyko-chemicznym oraz nazewnictwa właściwego dla nauk ścisłych różnorodna terminologia stosowana w gruncie rzeczy dla tych samych związków chemicznych, nie powinna budzić żadnych wątpliwości, jednak ważne jest, aby na gruncie przepisów prawa móc bez najmniejszych wątpliwości stwierdzić, że analiza dotyczy tych samych produktów. Czeska ustawa nie zawiera odrębnego katalogu załączonego do ustawy. Wyroby akcyzowe oraz wyłączenia spod opodatkowania są wyszczególnione w tekście ustawy (art. 45 i 49 sp.d.).

---

[37] Zákon ze dne 20. listopadu 1992 o spotřebních danich (ustawa z dnia 20 listopada 1992 r. w sprawie podatków akcyzowych), Zákon č 587/1992 Sb. (Dz.U. z 1992 r., Nr 587).

[38] Z. Hlediková, J. Janák, J. Dobeš, *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*, „Nakladatelství Lidové nowiny" 2005, s. 64.

Interesujące, zasługujące na aprobatę jest rozwiązanie prawne zastosowane w art. 3a ust. 2. sp.d. Jest ono bowiem dowodem na antycypowanie ewentualnych zmian przez czeskiego ustawodawcę. W celu jak najszybszego implementowania zmian, które decyzją Komisji Europejskiej mogą następować w przedmiocie kodów nomenklatury CN, zastrzega się, że do momentu dostosowania krajowych aktów prawnych do nowych przepisów UE uznaje się tymczasowo za bezpośrednio wiążące przepisy dyrektywy 2003/96/WE. Rozwiązanie to jest niezmiernie interesujące, ale mające przede wszystkim wymiar praktyczny, gdyż eliminuje ewentualne spory interpretacyjne dotyczące opodatkowanych czynności. Wykonanie działań zabezpieczających realizację dyspozycji tego przepisu przekazuje się czeskiemu rządowi, a bezpośrednie stosowanie przepisów dyrektywy ma trwać do dnia poprzedzającego wejście w życie ustaw dostosowujących kody nomenklatury do zgodnych z decyzją Komisji.

Towary akcyzowe na terytorium podatkowym Republiki Czeskiej wprowadzane do swobodnego obrotu muszą posiadać dokument podatkowy lub świadectwo sprzedaży bądź dokument przewozu wybranych produktów. Obowiązek złożenia deklaracji oraz zapłaty podatku powstaje z chwilą wprowadzenia towarów do swobodnego obrotu na terytorium Czech (art. 9 ust.1 sp.d.).

Wartość podatku jest obliczana jako iloczyn podstawy opodatkowania i stawki podatkowej ustalonej dla właściwego towaru akcyzowego, oczywiście z zachowaniem minimalnych wartości określonych w dyrektywie 2003/95/WE.

Opodatkowanie paliw określonych we wstępie publikacji podatkami pośrednimi na terytorium Czech w praktyce opiera się na dwóch podatkach. Pierwszy z nich to oczywiście akcyza doliczana do czystej ceny gotowego wyrobu. Drugi to podatek VAT skonkretyzowany w ustawie o podatku od wartości dodanej (dalej jako d.p.h.)[39]. Zgodnie z art. 47 ust. 1 podstawowa stawka tego podatku, stosowana m.in. do omawianych paliw, wynosi 21%[40]. W momencie powstawania niniejszego tekstu stawka podatku akcyzowego zmieniła się dzięki nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym[41], wskutek czego stawki podatku akcyzowego obniżono z 12 840 koron czeskich/1000 l do 11 340 koron czeskich/1000 l, co w przeliczeniu na euro po kursie ogłoszonym przez Komisję Europejską dawało 507,33 euro/448,06 euro, czyli znacznie powyżej dopuszczalnej dla benzyn silnikowych (kod CN) dolnej granicy opodatkowania wynoszącej 359 euro. W tym samym czasie akcyza dla olejów mineralnych została obniżona z 9950 koron czeskich/1000 l do 8450 koron czeskich/1000 l (czyli z 393,14 euro do 333,87 euro), a dla gazu LPG pozostała na niezmienio-

[39] Zákon ze dne 1. Dubna 2004 o dani z přidané hodnoty (ustawa z dnia 20 listopada 1992 r. w sprawie podatku od wartości dodanej), Zákon č 235/2004 Sb. (Dz.U. z 2004 r., Nr 235).

[40] W Czechach istnieją też dwie stawki preferencyjne: 15% i 10%.

[41] Zákon ze dne 1. Dubna 2004 ze dne 11. května 2022, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (ustawa z dnia 11 maja 2022 r. zmieniająca ustawę nr 353/2003 Dz.U. o podatkach akcyzowych z późn. zm.), Zákon č. 131/2022 Sb. (Dz.U. z 2022 r., Nr 131).

nym poziomie i wynosi 3933 koron czeskich/1000 l (155,40 euro). Czasowy charakter opisanych zmian wynika z art. 3 ustawy 131/2022 i po 30 września 2022 r. obniżone stawki wrócą do pierwotnego poziomu.

Wnioski

Analiza rozwiązań fiskalnych w obliczu trudnej sytuacji inflacyjnej na przykładzie obu państw prowadzi do różnych wniosków. Jedne mają naturę ogólną i odnoszą się do modelu opodatkowania produktów paliwowych w normalnych okolicznościach, tzn. w takich, kiedy gospodarka pozbawiona jest wpływu szoków wywołanych np. pandemią czy konfliktami zbrojnymi. W tej kwestii należy zwrócić uwagę na istotne różnice. W przypadku rozwiązań polskich podatek akcyzowy niejako obudowany jest dwoma innymi opłatami wpływającymi na cenę paliw. Oznacza to, że w koncepcji dyrektywy 2003/96/WE należy je rozpatrywać łącznie, tzn. jako sumę podatku i opłat, które razem stanowią tzw. poziom opodatkowania. Na dalszym etapie, przed przekazaniem do sprzedaży, podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług (VAT). W tym obszarze nie zauważono wielkich różnic, bowiem wysokość stawek podatku jest zbliżona, odpowiednio 21% w Republice Czeskiej i 23% w Polsce. W przypadku podatku akcyzowego w Czechach rozwiązanie jest dużo prostsze i mniej problematyczne, bowiem akcyza i podatek od wartości dodanej (w tłum. z j. czeskiego) są jedynymi obciążeniami fiskalnymi o charakterze pośrednim.

Drugi interesujący wniosek to metoda systemowego rozwiązania tematu ewentualnych zmian legislacyjnych na poziomie unijnym. W tym wypadku ustawodawca czeski godzi się na bezpośrednie obowiązywanie przepisów dyrektywy 2003/96/WE określającej katalog towarów akcyzowych i ich oznaczenia w nomenklaturze scalonej CN, o ile w jej treści zajdą jakieś zmiany. Bezpośrednie stosowanie ma charakter ograniczony czasowo i ma obowiązywać do momentu znowelizowania krajowych przepisów i dostosowania ich do przedmiotowych zmian. W przypadku Polski nie istnieje takie rozwiązanie, co może być dobrą sugestią i rozwiązaniem *de lege ferenda*, którego wprowadzenie warto rozważyć. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie w przyszłości, na wypadek zmian w prawie UE, sporów prawnych między podatnikami a organami podatkowymi, na skutek braku implementacji nowych norm prawnych do krajowego porządku prawnego.

W kwestii wniosków uwzględniających określone okoliczności, tj. w okresie walki z galopującą inflacją[42], która w przypadku Polski w maju 2022 r.

[42] Inflacja galopująca występuje w sytuacji, kiedy wzrost cen przekracza 10% w skali roku.

wyniosła 13,9% r/r[43] i 16% r/r w Czechach[44] widać wyraźnie, że rządy obu państw nie stosują (nie stosowały) jednakowych metod walki z dynamicznie rosnącymi cenami. Gorsza sytuacja związana ze wzrostem cen, z którą borykała się Republika Czeska, nie była wystarczającym bodźcem do aktywnego stosowania instrumentów fiskalnych w celu obniżenia tempa wzrostu cen (brak obniżki VAT-u i tylko nieznaczna obniżka akcyzy). Inaczej miało to miejsce przypadku Polski – obniżono zarówno stawki akcyzy do najniższego dopuszczalnego w UE poziomu, jak i podatku od towarów i usług na wiele podstawowych towarów. Oczywiście nie należy zapominać o ewentualnych skutkach dla budżetu państwa[45], deficytu budżetowego, a dalej długu publicznego. Obniżka dochodów budżetowych bez wątpienia wywoła negatywny skutek dla całego polskiego systemu finansów publicznych, ale trudno o jednoznaczną ocenę, który model – czeski czy polski – *per saldo* okaże się korzystniejszy. Z pewnością porównując aktywność obu rządów, można powiedzieć o pewnej wstrzemięźliwości w obniżce podatków w przypadku Czech oraz dużej aktywności w przypadku Polski.

Wykaz literatury

Česky Statisticky Úřad, https://www.czso.cz/csu/czso/cri/indexy-spotrebitelskych-cen-inflace-kveten-2022.

Drozdek A., *Rola podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy" 2019, nr 2.

Dubiński Ł., *Podatek akcyzowy a ochrona środowiska (analiza prawna)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 68 – Opodatkowanie przedsiębiorstw.

Gadomski W., *Dlaczego na razie nie ma szans na tańsze paliwo?*, https://alebank.pl/dlaczego-na-razie-nie-ma-szans-na-tansze-paliwo/?id=388125&catid=634&cat2id=22869&cat3id=27562.

Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/szybki-szacunek-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-maju-2022-roku,21,2.html.

Hlediková Z., Janák J., Dobeš J., *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*, „Nakladatelství Lidové Nowiny" 2005.

[43] Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/szybki-szacunek-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-maju-2022-roku,21,2.html (data dostępu: 23.06.2022).

[44] Česky Statisticky Úřad, https://www.czso.cz/csu/czso/cri/indexy-spotrebitelskych-cen-inflace-kveten-2022 (data dostępu: 23.06.2022).

[45] W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że zredukowanie stawek podatku VAT na wybrane towary powinno przyczynić się do poprawy sytuacji rodzin i gospodarstw domowych najbardziej dotkniętych skutkami gwałtownie rosnących cen, ale jednocześnie spowodować miało, wedle szacunków, obniżenie dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług o ok. 11,60 mld zł. Uszczerbek dla budżetu z tytułu obniżki podatku na paliwa określono na poziomie 3,11 mld zł.

Kociak N., *Historia akcyzy w Polsce. Czy nadal podatek od dóbr luksusowych?*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2017, nr 1.
Lubaś M., *Rola i znaczenie podatków jako jednego ze źródeł dochodów budżetu państwa*, „Finanse i Prawo Finansowe" 2019, t. 3, nr 23.
Małecka-Ziembińska E., *Podatek akcyzowy w kontekście bezpieczeństwa finansowego państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2019, t. 20, z. 1, cz. 1 – Holistyczne pośrednictwo finansowe.
Mączyński D., *Akcyza w prawie Unii Europejskiej i w prawie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, t. 70, nr 3.
Mirek I., *Opodatkowanie paliw i energii elektrycznej na statkach a kwestia ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2018, nr 2.
Mirek I., *Podatek akcyzowy – niezbędne i możliwe korekty*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016.
Piłatowski M., *Harmonizacja podatków w UE w dobie zmian gospodarczych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2012, nr 52.
Potocki W., *Zabezpieczenie zobowiązania podatkowego w świetle przepisów o podatku akcyzowym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis" 2012, t. 1, nr 1.
Sygut E., *Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2015, nr 403.
Weiss T., *Plnění státního rozpočtu ČR za prosinec 2021*, https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2022/pokladni-plneni-sr-44160.
Zielińska J., Sawulski J., *Modele systemów podatkowych w państwach Unii Europejskiej*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2022, t. 66, nr 1.

Summary

Legal and comparative analysis of fuel taxation in Poland and the Czech Republic, with consideration of account anti-inflationary changes in 2021/2022

Keywords: tax law, excise tax models, tax harmonization, anti-inflationary legal changes, fuel taxation.

The author attempts a detailed analysis of the principles of excise tax operation on the subject of fuels. The study provides a comparative analysis of the elements of the tax systems operating in Poland and the Czech Republic. The first part of the study discusses the essence and basic principles of excise tax. The discussed tax was also placed in the sphere of EU regulations. The key provisions of the EU directives for the fuel market and their implications for national legal orders were pointed out. In the second part, the author analyzes the legal solutions used in the two countries mentioned, intending to

point out the similarities and differences in legal regulations applied in them. Finally, in the conclusions, a possible direction of possible change was suggested. The analysis was supplemented with a *de lege ferenda* application addressed to the Polish legislator. It may be suggested to apply a solution of automatic and direct, but temporary, application of the provisions of Directive 2003/96 / EC. The comments, in part, are general, referring to the standard rules organizing the excise tax sphere. Partially, they also refer to circumstances related to ad hoc legislative changes caused by increased inflation.

DOI: 10.31648/sp.8107

Piotr Kobylski
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0002-0345-904X
p.kobylski@uthrad.pl

Decyzja wywłaszczeniowa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka sądowej kontroli administracji

Uwagi wstępne

W dotychczasowej refleksji teoretycznej nad funkcjonowaniem praktyki sądowej kontroli administracji eksponuje się zazwyczaj znaczenie reaktywacji sądownictwa administracyjnego. Jak trafnie zauważa Janusz Borkowski, „od przywrócenia sądowej kontroli administracji publicznej w 1980 r. prawne podstawy regulacji postępowania sądowoadministracyjnego były złożone. (…) Ze względu na realizowanie prawa do sądu i wymiaru sprawiedliwości, z zachowaniem zasady skargowości jako wyłącznej podstawy wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, może pojawić się pytanie o zasadność odnoszenia do orzekania w nim pojęć: »legalizm«, »oportunizm«, które są traktowane jako związane z czynnościami podejmowanymi z urzędu w celu wykrycia niezgodności z prawem”[1]. Przedstawiona w niniejszej pracy problematyka decyzji wywłaszczeniowych łączy się dodatkowo z pytaniami o ochronę prawa własności.

Asumptem do napisania artykułu stała się lektura postanowienia Sądu Najwyższego z 17 lipca 2020 r. w sprawie III CSK 9/18[2]. Otóż Sąd Najwyższy stwierdził, że „władanie uzyskane przez Skarb Państwa w ramach *imperium* może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. O charakterze posiadania nie decyduje stan prawny, na podstawie którego objęto nie-

[1] J. Borkowski, *Elementy oportunizmu w sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 20–21.

[2] Postanowienie SN z 17 lipca 2020 r. sygn. akt III CSK 9/18, Lex nr 3048225.

ruchomość ani okoliczności uzyskania władania, tylko sposób władania odpowiadający prawu własności. Władanie uzyskane przez Skarb Państwa w ramach *imperium* może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. O charakterze posiadania nie decyduje stan prawny, na podstawie którego objęto nieruchomość ani okoliczności uzyskania władania, tylko sposób władania odpowiadający prawu własności". W judykaturze dość powszechny stał się pogląd, że ostateczna decyzja administracyjna wiąże sąd powszechny z jedynym wyjątkiem dotyczącym decyzji tzw. bezwzględnie nieważnych z uwagi na wydanie ich przez organ oczywiście niewłaściwy bądź bez zachowania jakiejkolwiek procedury[3]. Dopiero decyzja unieważniająca wywłaszczenie pozwala wystąpić z powództwem o wydanie nieruchomości. Z tego też względu zarzut co do braku inicjatywy złożenia takiego powództwa nie może zatem świadczyć o zawinionym zaniechaniu, którego brak mógł doprowadzić do przerwania biegu zasiedzenia, lecz o racjonalnym podejściu do możliwości uzyskania skutecznej ochrony w drodze powództwa windykacyjnego dotyczącego takiej nieruchomości. Dopóki bowiem w obrocie funkcjonuje decyzja wywłaszczeniowa, przedmiotowe powództwo nie może odnieść skutku z uwagi na to, że Skarb Państwa legitymuje się nim dla wykazania przysługującemu mu prawa własności. W praktyce orzeczniczej przyjęto, że prawo własności wynika z decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie z mocy prawa własności nieruchomości, przy czym podstawą tej decyzji jest uprzednio wydana decyzja wywłaszczeniowa[4].

W związku z przyjęciem poglądu, że istotą wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji jest tylko wyłączenie jej z obrotu prawnego, a nie ustalenie bezpodstawności wywłaszczenia, pojawiają się różne problemy. Istnienie zawieszenia biegu zasiedzenia z uwagi na występowanie siły wyższej powoduje brak prawa do „skutecznego" dochodzenia wydania nieruchomości[5]. Pojawia się zatem pytanie, jakie należy podjąć kroki w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Głównym zamierzeniem badawczym niniejszego opracowania jest ustalenie zakresu tych czynności. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie praktyki stosowania prawa i sądowej kontroli administracji na przykładzie decyzji wywłaszczeniowej. Przedmiotem opracowania jest wyróżnienie w ramach tytułowego zagadnienia sądowej kontroli administracji w wymiarze wykorzystania faktów w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne. Dopełnieniem opracowania będą rozważania dotyczące poglądów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażanych

[3] Zob. uchwała SN z 30 grudnia 1992 r., sygn. akt III CZP 157/92, OSNC 1993, Nr 5, poz. 84; uchwała SN z 15 maja 1994 r., sygn. akt III CZP 69/94, OSNC 1994, Nr 12, poz. 233; postanowienie SN z 9 listopada 1994 r., sygn. akt III CRN 36/94, Lex nr 4151; postanowienie SN z 7 czerwca 2000 r., sygn. akt III CKN 949/00, OSNC 2000, Nr 12, poz. 228.

[4] Por. uchwała SN z 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/07, Lex nr 309705; postanowienie SN z 29 października 2009 r., sygn. akt III CSK 22/99, Lex nr 572037.

[5] Por. S. Rudnicki, *Nabycie przez zasiedzenie*, Warszawa 2010, s. 121.

w orzecznictwie, które można dziś uznawać za historyczne, gdyż postępowanie administracyjne prowadzone w trybie nadzoru na mocy art. 157 k.p.a.[6], jak i w trybie wznowienia postępowania w związku z art. 145 k.p.a. są jedynie etapami postępowania administracyjnego prowadzonego uprzednio w tej samej sprawie w zwykłym trybie i zakończonego decyzją ostateczną[7].

Ogólnie rzecz biorąc, należy stwierdzić, że przedmiotowe zagadnienie jedynie fragmentarycznie znajduje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu. Wybór przedmiotu analizy podyktowany został zatem luką w literaturze prawa. Stanowi to dodatkową przesłankę uzasadniającą podjęcie wskazanych zadań badawczych. Warstwa teoretycznoprawna rozważań koncentruje się w znacznej mierze na systemie gwarancji procesowych, których zadaniem jest doprowadzenie do ukształtowania się sytuacji określonego podmiotu w sferze prawa administracyjnego. Wyznaczone cele przesądziły o wyborze układu opracowania i metod badawczych. Praca zakłada pluralizm metodologiczny. Dwoma głównymi metodami badawczymi, jakie zostały wykorzystane w pracy, są metoda dogmatyczno-prawna oraz metoda teoretyczno-prawna. Pomocniczo wykorzystane zostały metody: historyczno-prawna i analityczna, co pozwoliło na zaprezentowanie przedmiotu badań z punktu widzenia jego ewolucji, a przez to uzyskanie pełnego obrazu omawianej problematyki, i socjologiczna, przy pomocy której został określony społeczny skutek sądowej kontroli administracji.

Decyzja wywłaszczeniowa

Należy zauważyć, że decyzja wywłaszczeniowa posiada, prócz typowych składników decyzji administracyjnej[8] (m.in. oznaczenie organu administracji publicznej, data wydania czy oznaczenie strony lub stron)[9], także elementy dodatkowe[10]. Przede wszystkim taka decyzja musi posiadać ustalenie, na jakie cele nieruchomość jest wywłaszczana. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP[11] wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne. Istotne znaczenie ma w tym względzie art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co ważne, wyliczenie przykładowych celów zawartych w ramach powyższego

---

[6] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000), dalej jako k.p.a.

[7] Postanowienie NSA z 5 czerwca 1981 r., sygn. akt II SA 157/81, Lex nr 9624.

[8] Art. 107 § 1 k.p.a.

[9] Zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 648–679.

[10] Art. 119 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.), dalej jako u.g.n.

[11] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

przepisu nie zamyka się jedynie w obrębie jednego artykułu, bo – jak słusznie zauważa Magdalena Małecka-Łyszczek – pkt 10 omawianej regulacji wprost stanowi, że cele publiczne mogą jeszcze być określone na gruncie innych ustaw szczegółowych[12]. W tym kontekście pogląd orzecznictwa jest jednoznaczny. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „interpretacja art. 6 pkt 10 u.g.n. (odsyłającego do celów określonych w innych ustawach) musi być dokonywana z daleko posuniętą ostrożnością. Za cel publiczny nie może być uznawany dowolny cel publiczny wskazany w innej ustawie, a tylko taki, który mieści się w zamkniętym katalogu konkretnych celów albo wyraźnie jest w innej ustawie określony jako cel publiczny"[13]. Ponadto decyzja wywłaszczeniowa wskazuje przedmiot wywłaszczenia poprzez oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej bądź zbioru dokumentów oraz według katastru nieruchomości. Niezbędnym jest także ustalenie praw podlegających wywłaszczeniu. Mając na uwadze art. 112 ust. 2 u.g.n., który stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, należy stwierdzić, że omawiany akt administracyjny ma istotny wpływ na sferę prawa cywilnego. Trzeba bowiem zauważyć, że pozbawia się właściciela, użytkownika wieczystego, osobę, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe przysługujących im względem nieruchomości praw *in genere*.

Kolejnym istotnym zagadnieniem decyzji wywłaszczeniowej jest kwestia odszkodowania. Stosownie do art. 128 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, odpowiadającym wartości tych praw. Istnieją dwie formy odszkodowania. Pierwsza zakłada, że starosta określi wysokość odszkodowania po uzyskaniu odpowiedniej opinii rzeczoznawcy majątkowego. Co ważne, nie oznacza to jednak, że organ administracji publicznej jest bezwzględnie związany otrzymaną opinią. Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, „w postępowaniu administracyjnym w sprawie o ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie (przejęcie z mocy prawa) nieruchomości, kluczowym i podstawowym dowodem jest opinia rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości, określana jako operat szacunkowy. Ocena, czy stronie przysługuje odszkodowanie i w jakiej wysokości, niewątpliwie należy do organu administracji właściwego w przedmiocie ustalenia odszkodowania, zaś sporządzony operat szacunkowy stanowi opinię przygotowaną w oparciu o wiedzę specjalistyczną rzeczoznawcy majątkowego, który jest dowodem niezbędnym do ustalenia wysokości od-

[12] M. Małecka-Łyszczek, *Decyzja wywłaszczeniowa jako decyzja administracyjna z uwzględnieniem wpływu prawa konstytucyjnego i cywilnego na jej elementy*, „Świat Nieruchomości" 2011, nr 4(78), s. 46.

[13] Wyrok NSA z 8 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 3767/18, Lex nr 3195661.

szkodowania i wpływa bezpośrednio na treść decyzji ustalającej to odszkodowanie należne stronie wywłaszczonej”[14]. Druga forma odszkodowania zakłada ekwiwalent niepieniężny (odpowiednia nieruchomość zamienna). Ważna w tym kontekście jest zgoda ze strony właściciela bądź użytkownika wieczystego co do przyznania mu nieruchomości zamiennej.

W judykaturze podkreśla się, że z treści art. 131 ust. 1 u.g.n. wynika wyłącznie sposobność, a nie obowiązek dostarczania przez organ w ramach odszkodowana nieruchomości zamiennej. Istotny w tej mierze jest ustawowy zwrot: „może być przyznana [za aprobatą podmiotu wywłaszczanego] odpowiednia nieruchomość zamienna”. Trzeba zatem wywnioskować, że omawiana regulacja stanowi jedynie możliwość przyznania nieruchomości zamiennej, o ile pozwalają na to okoliczności sprawy[15]. W związku z tym przepis art. 131 u.g.n. pozbawia właściciela wywłaszczanej nieruchomości podstawy do zgłoszenia skutecznego roszczenia o przyznanie nieruchomości zamiennej, a zarazem nie upoważnia organu administracji publicznej do przyznania takiej nieruchomości bez aprobaty tego właściciela[16]. Stosownie do art. 131 ust. 2 u.g.n. nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki.

Konstrukcja omówionych powyżej rozwiązań sprawia, że polski system wywłaszczeniowy jest obecnie raczej przypadkowym pomieszaniem dwóch modeli realizacji uprawnienia wywłaszczeniowego przyjętych w systemach państw demokratycznych. Pierwszy zakłada wejście w życie aktu planistycznego, który wskazuje przeznaczenie nieruchomości na cel uzasadniający wywłaszczenie (taki model obowiązuje m.in. w Niemczech). Drugi z kolei opiera się na założeniu wydawania *ad hoc* zezwolenia na realizację inwestycji. „O ile bowiem regulacje odszkodowawcze odnoszą się do klasycznego modelu: plan miejscowy – wywłaszczenie, o tyle od 2003 r. wywłaszczenia są dokonywane głównie na podstawie specustaw. Cechą wspólną specustaw jest brak związania ustaleniami planów miejscowych przy wydawaniu decyzji przejmujących nieruchomości. Nie stanowi to jednak przeszkody w rezerwowaniu bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych prywatnych nieruchomości na cele publiczne”[17].

---

[14] Wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1942/18, Lex nr 3032045.

[15] Zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1511/17, Lex nr 2464392.

[16] Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 265/09, Lex nr 589091.

[17] M. Gdesz, *Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1(100), s. 38.

Sądowa kontrola decyzji wydawanych przez organy administracyjne

Jak trafnie zauważają Hubert Izdebski i Michał Kulesza, ustawa zasadnicza „z jednej strony zakończyła proces przywracania tradycji, nadając NSA charakter sądu suwerennego, z tym że na odpowiednie zmiany ustawodawcze przewidziała okres pięciu lat. Z drugiej strony, nawiązując do Konstytucji marcowej, zapowiedziała wprowadzenie – w tym samym terminie – niższych sądów administracyjnych”[18]. Warto zarazem podkreślić za Tadeuszem Wosiem, że obecnie zasadę prawa do sądu tworzą normy prawa konstytucyjnego, prawa o ustroju sądów, ale również normy procesowe, które kształtują nie tyle prawo do sądu, ale formułują organizację sądów i określają zakres ochrony prawnej, której można dochodzić w postępowaniu przed sądami[19]. W art. 1 § 1 p.u.s.a.[20] nakazano wręcz, aby sądy sprawowały wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. W opisanym kontekście warto podkreślić za Leszkiem Leszczyńskim, że „nałożenie zarówno społecznego kontekstu istoty prawa, jak i bardziej szczegółowej kwestii społecznej korekty argumentacji jurydycznych (…) na obowiązujący w Polsce model sądowej kontroli administracji wywołuje (…) charakterystyczne dla tego rodzaju orzekania sądowego problemy”[21]. Nie dziwi zatem postulat, by ustawodawca kreował takie regulacje ustawowe, aby granicami przedmiotowymi prawa do sądu objąć dalsze formy wykonywania administracji publicznej. Otóż treść przepisu art. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[22] razem z przepisami art. 177 i 184 Konstytucji RP kreują pewnego rodzaju lukę, determinując w obowiązującym stanie prawnym kategorię spraw pozostających poza zakresem właściwości sądów cywilnych oraz sądów administracyjnych[23]. T. Woś powyższe problemy uzasadnia tym, że ustawodawca w najważniejszych regulacjach prawnych dotyczących zadań, organizacji oraz postępowania przed sądami administracyjnymi wewnętrznie sprzecznie i wbrew założeniom Konstytucji RP ustalił zadania i funkcje, ale także i zakres kompetencji sądów

---

[18] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 235.

[19] T. Woś, *Dwuinstacyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8, s. 20–24.

[20] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.).

[21] L. Leszczyński, *Społeczny kontekst prawa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3(42), s. 45.

[22] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360), dalej jako k.c.

[23] M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 356–364.

administracyjnych[24]. Typowym tego przykładem są spory kompetencyjne, które zostają rozstrzygane przez sądy administracyjne, przesądzając w ten sposób o właściwości między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej[25].

Co do pozostałych problemów, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zakres sądowej kontroli, która nie obejmuje samodzielnego ustalania stanu faktycznego przez sądy administracyjne. To samo tyczy się przepisu art. 106 § 3 p.p.s.a.[26] Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, zadaniem wspomnianej regulacji nie jest sposobność ponownego czy też uzupełniającego ustalenia stanu faktycznego w sprawie, ale umożliwienie sądowi dokonania oceny z punktu widzenia zgodności z prawem[27]. Dla analizowanego zagadnienia jest to istotne dla sporności omawianej kwestii, bowiem sąd administracyjny nie może ocenić dążeń wnioskodawcy do pozbawienia władającego posiadania samoistnego, wymaganego do zasiedzenia. Ponadto ustawodawca nie przewidział odesłań pozasystemowych, które prowadziłyby do bezpośredniego wykorzystania wartości i faktów przy orzekaniu. Wprawdzie w nauce prawa wskazuje się na ewidentną potrzebę objęcia sądową kontrolą administracji tych elementów administracyjnego procesu decyzyjnego oraz treści samej decyzji, to jednak „nie oznacza to (…), że nie trzeba ostrożnie podchodzić do możliwości zbliżenia modelu kontroli administracji i orzekania w ramach sądownictwa powszechnego z punktu widzenia ustalania faktów”[28].

Pozostaje wobec tego do rozważenia konieczność uwzględnienia przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, tym bardziej że ma ona swoje uzasadnienie w rozgraniczeniu drogi sądowej oraz administracyjnej, chociażby na mocy art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.[29] i art. 16 § 1 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Przedstawiony tok rozumowania przekonuje, że sąd powszechny nie może w toku prowadzonego postępowania oceniać decyzji administracyjnych pod względem ich potencjalnej nieważności.

Powyższy wywód warto uzupełnić o fakt, że ustawodawca wprowadził instrumenty wzmacniające pozycję właściciela nieruchomości wraz z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administra-

---

[24] T. Woś, *Postępowanie sądowoadminstracyjne*, Warszawa 2010, s. 26–27.

[25] Por. B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), op. cit., s. 14–15.

[26] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), dalej jako p.p.s.a.

[27] Wyrok NSA z 9 lipca 2019 r., sygn. akt I GSK 1288/18, Lex nr 2706862.

[28] L. Leszczyński, op. cit., s. 47.

[29] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.), dalej jako k.p.c.

cyjnego[30] z dniem 1 września 1980 r. Z tym też dniem wdrożono do porządku prawnego możliwość sądowej kontroli wydawanych decyzji administracyjnych, a ponadto pozwolono stronom na uzyskanie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z przyczyny rażącego naruszenia prawa[31]. Odnosząc się zatem wprost do istoty niniejszego opracowania, trzeba podkreślić, że rezultat postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczy wyłącznie wybranych elementów stanu faktycznego, w żadnym jednak wypadku nie nosi cech bezpośredniości, o jakich mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

Mając zatem na uwadze powyższe, jak również skomplikowane stosunki prawne, jakie wynikają z określenia modelu sądowej kontroli administracji, w celu uzyskania skutku w postaci przerwania biegu terminu zasiedzenia były właściciel nieruchomości powinien „wystąpić równolegle z powództwem windykacyjnym i na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. złożyć wniosek o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (…) bez uprzedniego wyeliminowania z obrotu decyzji wywłaszczeniowej, powództwo windykacyjne byłoby nieskuteczne, wobec czego jego wytaczanie nie miałoby praktycznego sensu”[32].

Rozważając powyższą sytuację prawną, nie sposób nie nawiązać do dyskusji o modyfikacji przepisów regulujących postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej. Otóż nowelą z dnia 11 sierpnia 2021 r. ustawodawca skrócił terminy nie tylko złożenia wniosku o wszczęcie takiego postępowania, ale również przed upływem którego organ ma sposobność stwierdzić nieważność decyzji kontrolowanej[33]. Jak wynika z uzasadnienia do projektu niniejszej nowelizacji[34], powyższy zabieg podyktowany został koniecznością dostosowania prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. Trybunał uznał, że przepis art. 156 § 2 k.p.a. „w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”[35]. Z tego względu przywołana modyfikacja przepisów wdrożyła regułę, że nie można stwierdzać nieważności decyzji w stosunku do każdej z przesłanek z przepisu art. 156 § 1, jeżeli od dnia

[30] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 1980 r., Nr 4, poz. 8).

[31] Zob. uchwała SN z 15 grudnia 1984 r., sygn. akt III AZP 8/83, Lex nr 9487.

[32] J. Kołacz, *„Bezpośredniość” czynności przerywających bieg zasiedzenia nieruchomości objętych decyzją wywłaszczeniową. Glosa do postanowienia SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 9/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 7–8, s. 31.

[33] Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1491).

[34] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, druk nr 1090, Warszawa 2021, s. 1, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BCF5DD9FF9CEF7DFC12586B7003640D8/%24File/1090.pdf (data dostępu: 30.09.2022).

[35] Wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13 (Dz.U. z 2015 r., poz. 702).

doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. W kontekście jednak tytułowego zagadnienia szczególne znaczenie ma nowo dodany art. 158 § 3 k.p.a., w którym wprowadzono termin, po upływie którego w ogóle nie można wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. W ten sposób organ nadzoru, który stwierdziłby przesłanki nieważności z art. 156 § 1 k.p.a., nie może już stwierdzić nieważności decyzji sprzed ponad 10 lat, a jego aktywność musi ograniczyć się do stwierdzenia wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa. Tu z kolei warto dodać, że jeżeli z taką decyzją wiąże się szkoda, to w żadnym razie nie zamyka to drogi sądowej w sprawie o odszkodowanie. Problemem pozostaje jednak wątpliwość co do regulacji intertemporalnej, na którą zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego[36]. Należy bowiem przychylić się do tegoż wniosku, że na skutek przywołanych zmian z dniem 16 września 2021 r. postępowania o stwierdzenie nieważności, w których badano decyzję, od której doręczenia lub ogłoszenia w momencie wszczęcia postępowania nadzorczego upłynęło więcej niż 30 lat, ulegną z mocy prawa zakończeniu. W tym brzmieniu przepisu art. 2 ust. 2 omawianej noweli Rzecznik Praw Obywatelskich dopatruje się sprzeczności z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji strony tego postępowania nadzwyczajnego nie mają możliwości uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia zarówno przed organem administracyjnym, jak i sądem administracyjnym.

Skuteczne dochodzenie roszczeń na drodze postępowania cywilnego

Odnosząc powyższe uwagi do przedstawionych na wstępie założeń, należy stwierdzić, że dla oceny, czy w danym stanie faktycznym doszło do zawieszenia biegu zasiedzenia, konieczne jest ustalenie faktów dotyczących konkretnej sytuacji związanej z właścicielem, przeciwko któremu ma biec zasiedzenie, ponieważ przesłanki wystąpienia siły wyższej w powyższym rozumieniu muszą być rozważane na tle danego, zindywidualizowanego stanu faktycznego[37]. Z tego też względu wykazanie przysługiwania uczestnikom w sprawie z wniosku o zasiedzenie prawa własności nieruchomości, wbrew jednoznacznemu brzmieniu ostatecznej decyzji administracyjnej, nie może nastąpić w toku postępowania cywilnego, a to wobec związania sądu powszechnego tą decyzją oraz z uwagi na treść art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. Zakwestionowanie ta-

[36] Wniosek Rzecznika Prawa Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 28 grudnia 2021 r., s. 5, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Wniosek_TK_Kpa_28.12.2021.pdf (data dostępu: 30.09.2022).

[37] Por. postanowienie SN z 22 listopada 2011 r., sygn. akt III CSK 26/11, Lex nr 1129184.

kiej decyzji może nastąpić wyłącznie w trybie postępowania administracyjnego.

Z jednej strony „objęcie nieruchomości na podstawie decyzji wywłaszczeniowej jest oceniane jako istniejąca obiektywnie okoliczność faktyczna przesądzająca sposób władania oraz stan świadomości, kwalifikowane jako rozpoczęcie posiadania samoistnego w dobrej wierze”[38]. Z drugiej strony nie przesądza się jednak o dobrej wierze w każdym przypadku, a z pewnością nie w przypadku, kiedy strona postępowania w sprawie o zasiedzenie wiedziała lub powinna wiedzieć, że uzyskanie przez nią posiadania nastąpiło z oczywistym i rażącym naruszeniem prawa[39]. W efekcie zwrot nieruchomości chociaż dotyczy przedmiotu objętego wywłaszczeniem, ma wymiar pierwotnego nabycia własności, czego dowodzi chociażby fakt, że realizowany jest w stanie wolnym od obciążeń[40]. Na marginesie warto jedynie dodać, że sposób uzyskania własności państwowej, jak i cechy nabywcy nie powinny wpływać na różnicowanie reguł nabywania gruntów w drodze zasiedzenia. Niniejsze zasady bowiem są dostosowane do norm wyznaczających ramy ochrony własności[41].

Zasadnicza wątpliwość nasuwająca się w związku z tym zapatrywaniem dotyczy jednak zastosowania konstrukcji zawieszenia biegu zasiedzenia z powodu siły wyższej przed 1989 r. Jak zauważa Leszek Jantowski, jeśli z uwagi na powszechną praktykę stosowania obowiązujących przepisów nie było faktycznych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego orzeczenia, to taki stan należałoby utożsamiać nawet „ze stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości”[42]. Trafnie jednak zauważa Marcin Wiącek, że „niejednokrotnie (…) normy międzyczasowe nakazują stosowanie do prawnej oceny określonego stanu faktycznego regulacji obowiązujących w dniu zaistnienia tego stanu faktycznego”[43]. Nadużycia prawa zdarzające się w realiach poprzedniego ustroju politycznego nierzadko wykluczały *de facto* możliwość przypisania w ogóle wykonywania samoistnego władztwa nad nieruchomością. W konsekwencji brak możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń związanych z ochroną przysługującego prawa własności co do zasady prowadziło do zawieszenia biegu zasiedzenia w okresie istnienia takiego stanu[44]. Sytuacje takie wskazane

[38] Postanowienie SN z 17 lipca 2020 r., sygn. akt III CSK 9/18, Lex nr 3048225.

[39] Por. M. Górski, J.P. Górski, [w:] A. Górski (red.), *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, Warszawa 2022, s. 68–71.

[40] Zob. wyrok SO w Krakowie z 15 stycznia 2014 r., sygn. akt II Ca 2184/13, Lex nr 1851325.

[41] Por. P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, *On the Possibility of Acquisitive Prescription by the State of Real Properties Unlawfully Seized under the Provisions of the 1944 Agrarian Reform Decree*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 4, s. 162.

[42] L. Jantowski, *Art. 175 Odpowiednie stosowanie przepisów o przedawnieniu*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.

[43] M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 221–222.

[44] Por. B. Kordasiewicz, [w:] Z. Radwański (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 2, Warszawa 2010, s. 653.

zostały w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 6 października 2007 r. w sprawie III CZP 30/07[45]. Z tego względu za początkową datę biegu zasiedzenia należy przyjąć dzień 29 grudnia 1989 r., jako dzień uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, którą wprowadzono konstytucyjną zasadę państwa prawnego[46].

Uwagi końcowe

Zakończenie wypada zacząć od konstatacji, że „obywatel, jako podmiot w demokratycznym państwie, nie może być poddany niepewności do stosowania przez administrację prawa. Musi wiedzieć, jakie są ogólne reguły interpretacji przepisów prawa materialnego, powinien znać swoje uprawnienia podczas postępowania przed organem administracji, czy wreszcie zasady jej organizacji. Obywatel ma także uprawnienie do kontrolowania i oceny administracji"[47]. Praktyka dostarcza z kolei wielu dowodów potwierdzających tezę, że prawo administracyjne jest gałęzią złożoną oraz dynamiczną, która „ulega wpływom zmian ustrojowych i politycznych, jak również gospodarczych i społecznych. Jednocześnie jest prawem niezwykle istotnym dla obywateli, ponieważ obejmuje normy dotyczące ich życia codziennego, określając treść ich praw i obowiązków oraz gwarantując ich realizację"[48]. Nie od razu zresztą w judykaturze dopuszczono możliwość kontroli sądowo-administracyjnej decyzji dotyczących stwierdzenia nieważności bądź wznowienia postępowania decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Wskazywano na art. 14 niniejszej ustawy, który zakładał, że przepisy k.p.a. o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych, z powodu ich niezgodności z prawem, stosuje się do decyzji wydanych w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po wejściu w życie niniejszej ustawy[49]. W rezultacie Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że „w rozumieniu art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8) za datę wszczęcia postępowania w sprawie rozpoznawanej

---

[45] Uchwała SN z 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/07, Lex nr 309705.

[46] Szerzej: M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 18–19.

[47] P. Szustakiewicz, *Ogólne zasady postępowania administracyjnego*, [w:] M. Bidziński, K. Golat, P. Szustakiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne. Poradnik praktyczny*, Warszawa 2009, s. 60.

[48] J. Smarż, [w:] J. Smarż (red.), *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, Radom 2018, s. 4.

[49] Postanowienie SO w Krakowie z 15 stycznia 2014 r., sygn. akt II Ca 2184/13, Lex nr 1851325.

w trybie nadzoru (art. 157 k.p.a.) lub w trybie wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a.) przyjmuje się datę wszczęcia postępowania w zwykłym trybie (tryb instancyjny), przy czym przez pojęcie »sprawy« należy rozumieć tożsamość stosunku materialnoprawnego, a nie poszczególne fazy postępowania dotyczące tego samego stosunku materialnoprawnego”[50]. Z tych przyczyn – poza pewnymi wyjątkami o charakterze jednak generalnym – nie było możliwe dokonanie kontroli sądowo-administracyjnej choćby decyzji wydanej w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji np. w październiku 1980 r., gdy sprawa ta została wszczęta np. w sierpniu 1980 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. Modyfikacją powyższej reguły stała się dopiero uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1984 r. w sprawie III AZP 8/83. Stwierdzono wówczas, że „decyzja organu administracji państwowej uchylająca albo zmieniająca ostateczną decyzję tego organu lub organu niższego stopnia albo stwierdzająca jej nieważność (art. 154, 155, 161–163 oraz 156 k.p.a.), jak również decyzja wydana w ramach przepisów o wznowieniu postępowania przez organ pierwszej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.) jest decyzją wydaną w pierwszej instancji, a nadto że decyzja organu administracji państwowej zmieniająca lub uchylająca decyzję ostateczną w trybie art. 200 § 2 k.p.a. jest decyzją wydaną w drugiej instancji. Od decyzji takiej, jak również od decyzji wydanej w tym trybie przez naczelny organ administracji państwowej, działający jako organ pierwszej instancji, przysługuje stronie wyłącznie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że jest to decyzja uchylająca decyzję organu pierwszej instancji i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia. Natomiast decyzja wydana w trybie art. 200 § 2 k.p.a. przez organ pierwszej instancji stopnia podstawowego lub wojewódzkiego na skutek skargi prokuratora jest decyzją wydaną w pierwszej instancji, od której przysługuje odwołanie do właściwego organu odwoławczego[51]. Z powyższej tezy popłynęła istotna konsekwencja. Warto tu wskazać chociażby stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale składu 7 sędziów z 14 czerwca 1991 roku w sprawie III AZP 2/91. Przyjęto zatem, że „decyzje, wydane w sprawach o wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.) lub o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), w postępowaniach wszczętych po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego”[52]. Przywołane rozważania skłaniają do następujących wniosków. Przede wszystkim celem wznowionego postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej jest cofnięcie sprawy do odpowiedniego sta-

[50] Postanowienie NSA w Warszawie z 5 czerwca 1981 r., sygn. akt II SA 157/81, Lex nr 9624.
[51] Uchwała SN z 15 grudnia 1984 r., sygn. akt III AZP 8/83, Lex nr 9487.
[52] Uchwała 7 sędziów SN z 14 czerwca 1991 r., sygn. akt III AZP 2/91, Lex nr 9530.

dium zwykłego postępowania instancyjnego. Oznacza to, że decyzja co do *meriti* jest wydawana jak gdyby sprawa nie była w danej instancji rozstrzygana. W związku z tym organ wydający nową decyzję stosuje przepisy, które obowiązują w dniu orzekania. Przez pojęcie „sprawy" należy rozumieć tożsamość stosunku materialnoprawnego, a nie poszczególnych faz postępowania dotyczącego tego samego stosunku materialnoprawnego. Poza tym jak, trafnie stwierdził Sąd Najwyższy, „zawieszenie wymiaru sprawiedliwości z przyczyn politycznych, prowadzące do zawieszenia biegu terminu zasiedzenia nieruchomości na podstawie art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c., może być brane pod uwagę jedynie w czasie istnienia Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, najpóźniej do lipca 1989 r."[53]. Przy dyskusji o wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego w latach 80. ubiegłego wieku omawianych uregulowań dotyczących kontroli sądowej decyzji administracyjnych, w tym instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, nie można zatem pominąć niemożności uchylenia aktu władczego – decyzji administracyjnej, która wydana została w warunkach zaniku państwa prawnego, a stwierdzenie jej nieważności w tym czasie nie było możliwe ze względu na warunki ustrojowo-polityczne. Niewątpliwie do ustalenia momentu, w którym ustał stan zawieszenia biegu zasiedzenia spowodowany siłą wyższą miarodajną, jest chwila, w której uprawniony mógł faktycznie podjąć starania o odzyskanie nieruchomości. Należy zatem wyraźnie zaznaczyć rolę ograniczeń czasowych. Ustawodawca coraz częściej je wprowadza, chcąc wyeliminować z obrotu prawnego decyzje ostateczne. Co ciekawe, dla rozwiązań systemowych, takich jak przywołana powyżej nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2021 r., wzorem mogą być incydentalne zabiegi legislacyjne, tzw. specustawy. Modelowym wręcz przykładem staje się specustawa przesyłowa[54] w kontekście ograniczeń co do możliwości stwierdzenia nieważności decyzji. Na mocy przepisu art. 25 ust. 5 specustawy przesyłowej w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można stwierdzić nieważności w całości decyzji administracyjnych, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, nieruchomości lub działki. Z kolei w ustawie o Centralnym Porcie Komunikacyjnym wskazano, że nie stwierdza się nieważności decyzji, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 60 dni[55], w którym decyzja stała się ostateczna, a w przypadku postępowania przed sądem administracyjnym nie stwierdza się jej nieważności w całości, gdy

[53] Postanowienie SN z 23 maja 2013 r., Lex nr 1347813.

[54] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 273 ze zm.).

[55] Art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1354 ze zm.).

decyzja dotknięta jest wadą tylko w odniesieniu do niektórych nieruchomości lub dających się wyodrębnić ich części mogących funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem[56]. Skoro wybrane regulacje niewątpliwie stanowią istotną modyfikację w zakresie omawianego trybu nadzwyczajnego, można zastanowić się nad ich wprowadzeniem bezpośrednio do przepisów k.p.a. Jest to uzasadnione chociażby kwestią ochrony praw majątkowych i wątpliwości z tym związanych Rzecznika Praw Obywatelskich, który w sierpniowej noweli przepisów k.p.a. dostrzegł ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności obywateli[57].

Zamykając rozważania nad powyższą problematyką, rozwiązania prawne w tym zakresie powinny być na tyle precyzyjne, by dostrzec ewentualne elementy oportunizmu w sądowej kontroli administracji publicznej. Do tego jednak potrzebne byłyby konkretne zmiany, jak chociażby te dotyczące „bezpośredniego określenia przez sądy administracyjne normatywnych konsekwencji faktów poprawnie ustalonych w postępowaniu administracyjnym"[58]. W oparciu o przywołane przykłady z praktyki orzeczniczej *prima facie* wydawać by się mogło to niezbędne dla sądowej kontroli administracji w wymiarze wykorzystania faktów w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne. Aktualnie materiał dowodowy zebrany przez sąd może co najwyżej posłużyć kontroli kompletności materiału zgromadzonego w aktach administracyjnych sprawy, a w konsekwencji prawidłowości opartych na nich ustaleń organu w zakresie stanu faktycznego. Sąd odnosi się do wyników postępowania administracyjnego. Oznacza to, że przywołane zmiany mogłyby ograniczyć się do postulatu, by postępowanie dowodowe mogło prowadzić do dokonywania ustaleń, które zmierzałyby do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy załatwianej decyzją administracyjną. Mając jednak na uwadze rolę skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, *de lege ferenda* należałoby uzupełnić w procedurze sądowoadministracyjnej uregulowania dotyczące także dowodów i sposobu ich przeprowadzenia. W konsekwencji od rozstrzygnięcia w ramach postępowania administracyjnego przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego, który rozstrzygałby sprawę merytorycznie, a nie ograniczył się jedynie do uchylenia decyzji. W ten sposób ciężar rozstrzygania spraw administracyjnych zostałby przeniesiony na sądownictwo administracyjne. Wydaje się zresztą, że ustawodawca poczynił już w tym kierunku pierwszy krok, wprowadzając do p.p.s.a. art. 145a uprawniający wojewódzkie sądy administracyjne do wydawania wyroków, które zobowiązują do merytorycznego sposobu rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej przez organ[59]. Realizacja przywoływanych postulatów mogłaby w rezultacie doprowadzić do

[56] Art. 95 ust. 1 ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

[57] Wniosek Rzecznika Prawa Obywatelskich..., s. 7.

[58] L. Leszczyński, op. cit., s. 47.

[59] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).

ograniczenia postępowania administracyjnego do jednej instancji. *De lege ferenda* prawo do odwołania się od decyzji odbywałoby się na poziomie wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wykaz literatury

Adamiak B., *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA, Warszawa 2005.

Borkowski J., *Elementy oportunizmu w sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA, Warszawa 2005.

Bogusz M., *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, t. 13.

Fiedorczyk P., Stawarska-Rippel A., *On the Possibility of Acquisitive Prescription by the State of Real Properties Unlawfully Seized under the Provisions of the 1944 Agrarian Reform Decree*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2021, vol. XXX, nr 4.

Gdesz M., *Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2022, nr 1(100).

Górski M., Górski J.P., [w:] A. Górski (red.), *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2000.

Jantowski L., *Art. 175 Odpowiednie stosowanie przepisów o przedawnieniu*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.

Kołacz J., *„Bezpośredniość" czynności przerywających bieg zasiedzenia nieruchomości objętych decyzją wywłaszczeniową. Glosa do postanowienia SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 9/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2021, nr 7–8.

Kordasiewicz B., [w:] Z. Radwański (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Leszczyński L., *Społeczny kontekst prawa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012, nr 3(42).

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.

Małecka-Łyszczek M., *Decyzja wywłaszczeniowa jako decyzja administracyjna z uwzględnieniem wpływu prawa konstytucyjnego i cywilnego na jej elementy*, „Świat Nieruchomości" 2011, nr 4(78).

Rudnicki S., *Nabycie przez zasiedzenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Smarż J., [w:] J. Smarż (red.), *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, Katedra Prawa Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu, Radom 2018.

Szustakiewicz P., *Ogólne zasady postępowania administracyjnego*, [w:] M. Bidziński, K. Golat, P. Szustakiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne. Poradnik praktyczny*, Pert, Warszawa 2009.

Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
Woś T., *Dwuinstacyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki"*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 8.
Woś T., *Postępowanie sądowoadminstracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
Zubik M., *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Summary

Expropriation decision – theoretical and legal approach and the practice of judicial control of the administration

Keywords: administrative law, administrative decision, interruption of the course of acquisitive prescription, annulment of the administrative decision.

In the judicature, it has become quite common to believe that the final administrative decision is binding on the common court, with the only exception concerning the so-called absolutely unimportant due to their issuance by an obviously inappropriate authority, or without following any procedure. Only the decision annulling the expropriation allows you to bring an action for real estate. Due to the adoption of the view that the essence of the application for the annulment of the decision is only to exclude it from legal circulation, and not to establish the groundlessness of the expropriation, various problems arise. The existence of the suspension of the course of acquisitive prescription due to force majeure results in the lack of the right to an "effective" recovery of the real estate. Therefore, the question arises as to what steps should be taken to pursue or establish, or to satisfy or secure a claim. The main research goal of this study is to determine the scope of these activities. The purpose of this article is to present the practice of applying the law and judicial control of administration in the example of an expropriation decision. The subject of the study is to distinguish within the title issue, judicial control of administration in the dimension of the use of facts in the process of law application by administrative courts. The considerations lead to the conclusion that *de lege ferenda*, specific changes are needed, such as those concerning the determination by administrative courts of the normative consequences of facts correctly established in administrative proceedings.

DOI: 10.31648/sp.7997

Paula Kowalczyk
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-9466-5104
paula_kowalczykk@wp.pl

Jarosław Stasiak
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-2268-5237
jstasiak@ujk.edu.pl

Czynności organu podejmowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym po otrzymaniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Wstęp

W praktyce działania organów administracyjnych można zaobserwować niepokojące zjawisko w postaci nieprawidłowej reakcji urzędników na wpływające do organów skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzje i inne działania lub zaniechania administracji przewidziane w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1]. Niedysponujący dostateczną wiedzą urzędnik traktuje czasami wspomniane pismo jako skargę w rozumieniu art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego[2]. Wydarzenie mylnego sklasyfikowania prawnego otrzymanej korespondencji jeden z autorów artykułu zaobserwował kilkukrotnie w jednym urzędzie u kilku osób w przeciągu trzech lat, co pozwala na odstąpienie od traktowania opisanego zjawiska jako wadliwości w stosowaniu prawa, ale umożliwia postawienie pytania o szersze przyczyny powstających pomyłek. Po przeprowadzonych rozmowach z urzędnikami oraz radcami prawnymi w ośmiu urzędach województwa łódzkiego w latach 2020–2021 okazało się, że przypadki mylnej klasyfikacji pism mają miejsce częściej niż

[1] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), dalej jako p.p.s.a.

[2] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej jako k.p.a.

wykazuje to orzecznictwo sądów administracyjnych, a wielu z nich zapobiegło skorzystania z pomocy prawnej profesjonalnego pełnomocnika. Trzeba jednak poczynić uwagę, że nie w każdym wypadku wzbudzającym wątpliwości interpretacyjne urzędnicy występowali o konsultację prawną. Niewątpliwie wśród przyczyn wadliwego stosowania przepisów p.p.s.a. należy wymienić ubóstwo terminologiczne ustawodawcy, który nadużywa określenia „skarga" w szeroko pojętym prawie administracyjnym procesowym. Można wymienić wspomnianą skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a., skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, skargę kasacyjną kierowaną finalnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego czy skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, jak i skargę na czynności egzekucyjne w rozumieniu art. 54 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[3]. Należy zatem przyjąć, że kłopoty z rozróżnieniem poszczególnych instytucji przez przeciętną stronę postępowania administracyjnego, która rzadziej niż w sprawach karnych czy cywilnych korzysta z profesjonalnej obsługi prawnej, wydają się być uzasadnione. Świadomość odmienności poszczególnych instytucji wśród pracowników organów administracyjnych może być na tylko nieznacznie większym poziomie z uwagi na fakt braku stosowania przez nich wszystkich ustaw tworzących szeroko pojęte prawo administracyjne procesowe. Dodatkowo wpływająca do urzędu skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie musi być sporządzona przez zawodowego prawnika, co prowadzi często do niejasnego określenia swoich oczekiwań przez autora pisma. Nieprecyzyjność sformułowań zaś sprzyja mylnej klasyfikacji prawnej pisma przez urzędnika.

Opisane zjawisko rzadziej można zaobserwować w organach na co dzień orzekających w drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym, w których znajomość przepisów p.p.s.a. jest znacząco bardziej zaawansowana. Częściej występuje ono w organach orzekających w pierwszej instancji, które wyjątkowo są zobowiązane zastosować przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi, kiedy zostanie im doręczona np. skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Można również poczynić założenie o większym zagrożeniu pomyłką w organach administracyjnych zajmujących się ściśle określoną, inną niż prawo, dziedziną wiedzy, np. budownictwem czy ochroną przyrody. Nie bez przyczyny uważa się, że pracują tam dwie grupy pracowników – zwykli urzędnicy o klasycznej wiedzy z zakresu prawa i administracji oraz specjaliści dysponujący szeroką wiedzą merytoryczną z przedmiotu działania danego organu administracji, realizując bardzo zbliżone obowiązki służbowe. W wypadku tych drugich prawdopodobieństwo pomyłki jest większe. Konsekwencją mylnej klasyfikacji pisma jest z kolei naruszenie przepisów p.p.s.a. regulujących zachowania organu po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Znajomość tych prze-

[3] T.j. Dz.U z 2022 r., poz. 479 ze zm.

pisów, jak i konsekwencji ich naruszenia skłaniać może do bardziej uważnego analizowania wpływającej korespondencji.

Poszukiwanie przyczyn opisywanych pomyłek zmusza dodatkowo do zastanowienia się, czy regulacja czynności organu po doręczeniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w tym przekazania skargi sądowi, jest dostatecznie precyzyjna i czy urzędnik niestosujący na co dzień p.p.s.a. jest w stanie ocenić, jakie czynności winien podjąć organ w zaistniałej sytuacji i prawidłowo je wykonać. Należy zatem chwilę zastanowić się na precyzją uregulowania ich w p.p.s.a.

Regulacja czynności organu w p.p.s.a.

Należy przyjąć, że kluczem do zrozumienia sytuacji przez osobę stosującą przepisy p.p.s.a. jest przyjęcie do świadomości przez urzędnika innej roli organu w kolejnej fazie szeroko pojętego rozpatrywania spraw administracyjnych. Podstawową zmianą jest przekształcenie roli procesowej podmiotu, na rzecz którego działa, z organu prowadzącego postępowanie administracyjne w stronę postępowania sądowoadministracyjnego – z dniem wniesienia skargi dochodzi bowiem do wszczęcia tego drugiego postępowania[4]. Z gospodarza sprawy organ staje się jednym z uczestników, prawnie równym ze skarżącym. Jako stronę postępowania sądowoadministracyjnego obciąża organ i działającego w jego imieniu urzędnika obowiązek podjęcia pewnych czynności, które w dobrze pojętym interesie publicznym winny zostać zrealizowane. W fazie zaś postępowania między wpływem skargi a przesłaniem jej do sądu organ zajmuje specyficzną pozycję transmitariusza, którego możliwości ograniczają się tylko do obowiązków i uprawnień wyraźnie uregulowanych w przepisach[5].

Dodatkowo niezbędna jest świadomośc, że choć urzędnik wiele swoich czynności zawodowych wykonuje samodzielnie, to jego działania albo ich brak stanowić będą zachowania organu administracji publicznej, z upoważnienia którego występuje. Zatem jego błędy czy też zaniechania obciążać będą organ, najczęściej urząd, w którym jest zatrudniony. Naruszenia przepisów p.p.s.a. przez urzędnika często nie mogą już zostać sanowane w toku dalszych czyn-

---

[4] J.P. Tarno, *Art. 54*, [w:] idem, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. piąte, 2011, Lex. Pogląd przeciwny, zgodnie z którym wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego następuje dopiero z chwilą przekazania skargi do sądu, reprezentują A. Kabat, *Skarga do sądu administracyjnego na decyzję Komisji Nadzoru Bankowego (zagadnienia wybrane)*, „Prawo Bankowe" 2004, nr 12, s. 43 oraz A. Hanusz, *Warunki kontradyktoryjności w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Przegląd Sądowy" 2007, nr 7–8, s. 25–26.

[5] R. Mikosz, *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 293.

ności, stąd też ich znajomość może mieć fundamentalne znaczenie dla późniejszego przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego. Jeśli zaś urzędnik będzie miał świadomość konieczności przeprowadzenia szeregu czynności związanych z faktem doręczenia skargi oraz konsekwencji prawnych braku ich realizacji, z większą starannością przeanalizuje otrzymane pismo, a w razie wątpliwości prawnych z jego klasyfikacją zwróci się o pomoc do obsługującego dany organ zawodowego prawnika.

Przekazanie sądowi skargi wraz z aktami sprawy

Podstawową konsekwencją wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a., jest powstanie obowiązku organu doręczenia skargi sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi dokumentami oraz odpowiedzią na skargę, w wersji papierowej lub elektronicznej, w czasie 30 dni od dnia jej otrzymania. Skargi wniesione za pośrednictwem konsula oraz skargę na decyzję wydaną przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[6] minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania odpowiednio przez ministra właściwego do spraw zagranicznych albo konsula. Szczegółowo powinności organu w opisanej sytuacji reguluje rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego[7]. Wyjaśnia ono precyzyjnie konsekwencje wniesienia skargi w formie papierowej albo elektronicznej. Przyjmuje w § 3, że zarówno skargę, jak i odpowiedź na skargę winny zostać przekazane sądowi administracyjnemu w takiej formie, w jakiej zostały sporządzone. Zaś w przypadku gdy forma lub postać skargi lub odpowiedzi na skargę różnią się, organ, przekazując dokument elektroniczny, załącza uwierzytelnioną kopię w formie dokumentu elektronicznego. Taki dokument elektroniczny uwierzytelnia się kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym. Wybór przez organ innej formy przekazania skargi i odpowiedzi na skargę niż regulowana w rozporządzeniu oznacza brak wypełnienia obowiązku z art. 54 § 2 p.p.s.a.[8] Ewentualne problemy techniczne organu z odczytaniem skargi

[6] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm.

[7] Dz.U. z 2019 r., poz. 1003.

[8] Postanowienie WSA w Krakowie z 17 lipca 2020 r., sygn. akt II SAB/ Kr 474/19, Lex nr 3037785.

nie stanowią usprawiedliwienia dla organu, jeśli skarżący uzyskał potwierdzenie wniesienia skargi[9].

Dalej § 5 i 6 rozporządzenia regulują sposób przekazania sądowi akt w sytuacji, gdy są prowadzone w postaci papierowej lub elektronicznej. Tak przygotowaną dokumentację organ załącza do skargi oraz odpowiedzi na skargę i przekazuje do sądu administracyjnego. Zgodzić należy się również z Gabrielem Radeckim, że jeśli skarga dotyczy postępowania nadzorczego, np. decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji, do akt postępowania głównego należy dołączyć również akta postępowania w którym wydano kontrolowany akt[10].

Akta te muszą zawierać wszystkie dokumenty obrazujące kolejne czynności formalne i merytoryczne wykonywane przez organy prowadzące postępowanie w rozstrzyganej sprawie[11]. Winny one zawierać komplety oryginalnych dokumentów ułożonych chronologicznie, złączonych i ponumerowanych, wyposażonych w kartę przeglądową, czyli spis treści[12]. Stan przedkładanych sądowi akt, ich kompletność i stopień uporządkowania wskazują na stosunek do sprawy, do stron i innych uczestników postępowania oraz na skrupulatność dokumentacji i jakość sprawowania administracji w danej jednostce organizacyjnej[13].

W przypadku gdy został zgromadzony właściwy materiał, ale nie został dostarczony do sądu administracyjnego, sąd powinien sam przystąpić do skompletowania akt sprawy[14]. Dopiero bowiem gdy będzie on dysponował kompletem dokumentów. może dokonać oceny całego materiału dowodowego[15].

Obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy jest niezależny od skorzystania przez organ z instytucji autokontroli uregulowanej w art. 54 § 3 p.p.s.a. Sąd nie będzie miał w takim wypadku możliwości kontroli zaskarżonego aktu administracyjnego, albowiem akt ten przestał istnieć przed możliwością wyrokowania w danej sprawie. Powoduje to konieczność umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.[16] oraz ograniczenia możliwości orzekania wyłącznie co do obowiązku zwrotu kosztów postępowania od organu zgodnie z art. 201 § 1 p.p.s.a.

---

[9] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 24 lipca 2020 r., sygn. akt III SO/Wr 16/20, Lex nr 3099867.

[10] G. Radecki, *Tryb wnoszenia skargi*, [w:] R. Mikosz (red.), *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2008, s. 120.

[11] Wyrok NSA z 20 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1772/04, Lex nr 186599.

[12] Wyrok WSA w Gdańsku z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt I SA/ Gd 326/22, Lex nr 3361165.

[13] Wyrok WSA w Olsztynie z 1 września 2021 r., sygn. akt I SA/Ol 508/21, Lex nr 3241146.

[14] Wyrok NSA z 20 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1772/04, Lex nr 186599.

[15] Wyrok WSA w Łodzi z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 94/12, Lex nr 1146083.

[16] Wyrok WSA w Poznaniu z 10 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Po 360/22, Lex nr 3352568.

Należy przyjąć, że obowiązek organu przekazania sądowi akt wraz ze skargą jest uregulowany zarówno w p.p.s.a, jak i we wspomnianym rozporządzeniu dość precyzyjnie, a matematycznie określony termin jest do dochowania przez każdego urzędnika mającego świadomość swoich powinności. Podkreślane w orzecznictwie wymogi co do sposobu prowadzenia akt są raczej przypomnieniem urzędnikom o ich obowiązkach prawidłowego dokumentowania sprawy administracyjnej, co i tak obciąża ich zgodnie z przepisami k.p.a. Istniejąca zaś w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżność co do konsekwencji przekazania akt sprawy po terminie 30 dni[17] jest raczej poza zakresem świadomości przeciętnie wyedukowanego urzędnika.

Obowiązek sporządzenia odpowiedzi na skargę

Wraz z aktami do sądu powinna zostać również wysłana, zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., odpowiedź na skargę. Wniosek o obowiązku jej sporządzenia można wyprowadzać m.in. *a contario* z art. 64 c § 4 p.p.s.a., który nie wprowadza powinności sporządzania odpowiedzi na sprzeciw. Jest to zatem zobowiązanie do sporządzenia pisma procesowego w rozumieniu art. 46 § 1 p.p.s.a.[18] Wśród ogółu pism procesowych odpowiedź na skargę wyróżnia się jednak niemożnością stosowania do niej art. 49 p.p.s.a., gdyż ewentualne oczekiwanie przez sąd na uzupełnienie jej braków oznaczałoby naruszenie bezstronności sądu administracyjnego[19].

Elementy merytoryczne odpowiedzi na skargę zostały określone w orzecznictwie w sposób negatywy. Odpowiedź na skargę nie może stanowić bowiem zastępować uzasadnienia, które zostało podjęte podczas postępowania administracyjnego[20]. Takie pismo pełni funkcję pomocniczą, a zawarte w nim informacje służą wyłącznie jako dodatkowe wyjaśnienia[21]. Dodatkowo w orzecznictwie sądów administracyjnych za bezskuteczne uznaje się powołanie nowych faktów, wskazywanie nowych okoliczności przemawiających za zasadnością stanowiska organów czy też nowej podstawy prawnej[22]. Nie jest także możliwe wykorzystanie instytucji odpowiedzi na skargę jako możliwości konwali-

[17] Obecnie dominujący w orzecznictwie jest pogląd o możliwości wymierzenia organowi grzywny w opisanej sytuacji – zob. postanowienie NSA z 21 maja 2015 r., sygn. akt I OZ 426/15, Lex nr 1712517; odmiennie m.in.: postanowienie NSA z 1 lipca 2008 r., sygn. akt II GZ 78/2008, Lex nr 493699.

[18] P. Piszczek, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 2001 r., V SA 906/00*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 11, s. 11.

[19] G. Radecki, op. cit., s. 121.

[20] Wyrok WSA w Łodzi z 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 247/14, Lex nr 1532024.

[21] Wyrok NSA z 15 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 2557/12, Lex nr 1394376.

[22] A. Golęba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Postępowanie sądowo administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 200–201.

dowania istotnych braków w decyzji, w tym braku spełnienia wymogów z art. 107 § 1 k.p.a.[23]

Sporządzenie prawidłowej odpowiedzi na skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na co wskazuje przytoczone orzecznictwo sądów administracyjnych, jawi się już jako zadanie nieco bardziej skomplikowane niż wykonanie obowiązku przekazania skargi z aktami sprawy do sądu. Ponownie jednak należy uznać, że urzędnik dysponujący dostateczną wiedzą z zakresu postępowania administracyjnego i prawa materialnego jest w stanie samodzielnie sporządzić odpowiedź na skargę. Przypadki wytykania przez sądy wadliwości odpowiedzi wynikały bowiem w większości wypadków z chybionego zamiaru konwalidacji naruszeń prawa procesowego, do których doszło już w postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżoną decyzją. Brak konieczności uzupełniania ewentualnych braków formalnych skargi przemawia również za założeniem możliwości sporządzania odpowiedzi przez „przeciętnie przygotowanego" urzędnika.

Autokontrola decyzji

Kolejną i pierwszą, jeśli chodzi o czas, konsekwencją wpłynięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego dla organu administracji jest jej analiza w ramach autokontroli w całości w czasie 30 dni od dnia jej otrzymania. Odmienne stanowisko nawiązujące do wykładni literalnej art. 54 § 3 p.p.s.a., traktującego tylko o możliwości autokontroli przez organ, nie zostało zaakceptowane w doktrynie prawa administracyjnego[24]. Wypada zatem przyjąć, że rozważenie jej zastosowania jest obligatoryjne, a o wyniku rozważań organu w tym zakresie sąd administracyjny winien zostać poinformowany w odpowiedzi na skargę. Określenie „może" odnosi się bowiem do skorzystania z instytucji autokontroli, nie zaś rozważenia jej zastosowania.

Warto zwrócić uwagę, że skorzystanie z instytucji autokontroli będzie możliwe wyłącznie, jeśli zostaną spełnione przesłanki dopuszczalności zaskarżenia[25]. Oznacza to konieczność analizy przez urzędnika szeregu okoliczności, takich jak m.in. posiadanie zdolności sądowej i procesowej przez skarżącego, weryfikacja legitymacji procesowej skarżącego w danym postępowaniu czy też występowanie powagi rzeczy osądzonej. Można przyjąć, że część z okoliczności urzędnik powinien sam zweryfikować, np. terminowość wniesienia skargi, większości jednak z nich nie będzie w stanie samodzielnie tego ocenić. Trzeba zgodzić się również z Anną Krawiec co do niedopuszczalności wyjścia poza

[23] Wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 877/21, Lex 3246980.
[24] A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 121.
[25] A. Golęba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), op. cit., s. 200–201.

zakres uprawnień przy stosowaniu instytucji autokontroli[26]. Kwestią wzbudzającą istotne wątpliwości jest również możliwość rozstrzygnięcia w drodze autokontroli o uchyleniu zaskarżonej decyzji do ponownego rozpoznania[27]. Rozstrzygnięcia sądów administracyjnych wymagała również kwestia dopuszczalności rozważania przez organ nowych dowodów zgłoszonych przez stronę dopiero w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego[28].

Należy zauważyć, że uwzględniając skargę w trybie autokontroli, organ musi również ocenić, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania dokonały się bez podstawy prawnej albo z wyraźnym naruszeniem przepisów prawnych. Konieczność samodzielnego orzekania przez urzędników w wyżej wymienionym przedmiocie (we własnej sprawie) jawi się również problematycznie. Co do zasady nie ma jednak możliwości zaniechania realizacji wspomnianego obowiązku[29]. Warto także zwrócić uwagę, że ewentualne pomyłki w zakresie oceny są traktowane przez sądy administracyjne dość łagodnie, jako naruszenie prawa bez istotnego wpływu na treść rozstrzygnięcia, skoro bowiem wydana w trybie autokontroli decyzja uwzględnia żądania strony w całości, zatem główny cel postępowania autokontrolnego został zrealizowany[30].

Ogólnie jednak, uzasadnioną bogatym i wspomnianym powyżej często rozbieżnym orzecznictwem jest teza o braku możliwości prawidłowej realizacji autokontroli przez przeciętnego urzędnika dysponującego wyłącznie wiedzą z zakresu procedury administracyjnej i określonej dziedziny prawa administracyjnego materialnego. Istotne zasady działania instytucji autokontroli ukształtowały bowiem liczne wypowiedzi przedstawicieli doktryny postępowania sądowoadministracyjnego i rozbudowane wypowiedzi orzecznictwa.

---

[26] A. Krawiec, op. cit., s. 120. Podobnie: W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 4.

[27] Wyrok WSA w Lublinie z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 655/09, Lex nr 600149; odmiennie: wyrok WSA w Warszawie z 4 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 23/09, Lex nr 562866. Przeciwko możliwości uchylania zaskarżonej decyzji do ponownego rozpoznania przez organ drugiej instancji na skutek autokontroli po wniesieniu skargi do WSA opowiadają się również T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 7–8, s. 186 oraz K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrole organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2004, z. 1, s 66. Odmiennie: G. Radecki, op. cit. s. 123.

[28] Wyrok NSA z 22 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 938/06, Lex nr 505573.

[29] Wyrok WSA w Gliwicach z 4 kwietnia 2012 r., sygn akt II SA/Gl 955/11, Lex nr 1138476.

[30] Wyrok WSA w Szczecinie z 28 września 2021 r., sygn. akt II SA/ Sz 926/21, Lex nr 3228848.

Rozważenie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności

Z dokonanych przez autorów obserwacji w kilku organach pierwszej instancji wynikało również, że nie wszyscy pracujący tam urzędnicy byli świadomi, iż wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności w prowadzonych przez nich sprawach, bowiem najczęściej nie zajmują się egzekucją wydawanych rozstrzygnięć. Pokreślić jednak należy, że nie tylko dopuszczalne, a w niektórych stanach faktycznych pożyteczne, może okazać się wstrzymanie przez organ wykonania zaskarżonego aktu. Ustawodawca przewidział bowiem możliwości działania organu z urzędu po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jako element tymczasowej ochrony zobowiązanego[31]. Aby była ona skuteczna, organ winien w pewnych wypadkach rozważyć nawet wstrzymanie wykonania innych aktów niż objęte skargą do sądu administracyjnego, np. wstrzymać wykonanie decyzji, której stwierdzenia nieważności odmówiono zaskarżoną decyzją[32].

Zgodnie bowiem z art. 61 § 2 p.p.s.a. organ ma możliwość wstrzymania zarówno z urzędu, jak i na wniosek skarżącego realizacji aktu administracyjnego lub czynności przed doręczeniem wszystkich akt do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Trudno definiować wstrzymanie wykonania aktu jako obowiązek prawny organu, ale np. w wypadku stosowania przepisów prawa materialnego, budzących poważne wątpliwości interpretacyjne, rozsądny urzędnik powinien mieć świadomość możliwości odmiennej oceny prawnej sądu rozpatrującego skargę, gdy stosowanie przepisu miało wpływ na wynik sprawy. Urzędnik winien w opisanej sytuacji liczyć się z wyrokiem wydawanym na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Można zatem przyjąć, że w pewnych okolicznościach wstrzymanie wykonania aktu, a przynajmniej rozważenie wstrzymania wykonania winno być powinnością urzędnika. Okolicznościami, które w opisanej sytuacji mają znaczenie, to wiarygodność zarzutu wadliwości zaskarżonego aktu lub czynności, jak i prawdopodobieństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków[33]. Wytłumaczeniem dla odstąpienia od wstrzymania wykonalności aktu będzie natomiast sytuacja, w której w interesie publicznym leży jego wykonanie[34].

[31] J. Wyporska-Frankiewicz, *Ocena przyjętego przez polskiego ustawodawcę standardu ochrony zobowiązanego w świetle wymogów wyróżnionego minimum gwarancyjnego*, [w:] eadem, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019, s. 301.

[32] W. Ryms, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, [w:] idem, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Materiały na Konferencję sędziów NSA, Popowo, 20–22 października 2003 r.*, Warszawa 2003, s. 40.

[33] R. Suwaj, *Wykonalność decyzji administracyjnych a kontrola sądowa*, [w:] idem, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 81.

[34] Ibidem.

Również po doręczeniu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu skargi sam sąd na wniosek skarżącego ma możliwość wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania w części lub całości aktu administracyjnego lub czynności, w przypadku gdy istnieje ryzyko spowodowania poważnej szkody lub wywołania ciężkich do odwrócenia konsekwencji. Obowiązek sądu warunkuje jednak obligatoryjny wniosek skarżącego oraz wystąpienie pozytywnych przesłanek z art. 61 § 3 zd. 1 p.p.s.a. Istnienie prawnej możliwości wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu przez sąd nie powinno być jednak usprawiedliwieniem dla zaniechań organu w zakresie samodzielnej oceny celowości wstrzymania wykonania aktu albo czynności w sytuacji gdy jest ona potrzebna.

Wypada przyjąć, że konieczność rozważenia możliwości wstrzymania wykonania aktu również znajduje się raczej poza sferą możliwości oceny przeciętnego urzędnika. Należy bowiem zauważyć, że przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności z art. 108 k.p.a., do których nawiązuje w sposób negatywny z art. 61 § 2 p.p.s.a., mają charakter nieostry – zatem trudny do oceny dla osoby nieposiadającej szerokiej wiedzy prawniczej. Niewątpliwie natomiast urzędnik ma możliwość samodzielnego ustalenia czy istnieje przepis szczególny rangi wyłączający wstrzymanie wykonania decyzji w danym rodzaju postępowań. Powinien również dysponować wiedzą, czy w sprawie prowadzonej przez niego, w której wpłynęła skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, występuje element zagrożenia wykonaniem decyzji, która następnie może zostać uchylona. Dla przykładu: nie jest dopuszczalne wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć niewymagających aktywności organu egzekucyjnego czy samego skarżącego, np. decyzji o warunkach zabudowy[35].

Zawiadomienie o fakcie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

W niektórych postępowaniach administracyjnych występują strony, które o przebiegu postępowania administracyjnego są zawiadamiane w drodze obwieszczenia lub w inny sposób publicznego ogłaszania. Sposób doręczania im decyzji oraz powiadamiania o podjętych przez organ czynnościach reguluje art. 49 k.p.a. Do skuteczności doręczeń w opisany wyżej sposób wymagana jest również podstawa prawna – szczególny przepis prawa materialnego. Ze wspomnianym przepisem procedury administracyjnej związany jest art. 33 § 1 a p.p.s.a. przyznający stronom zawiadamianym w drodze obwieszczenia lub w inny sposób publicznego ogłaszania w postępowaniu sądowoadministracyjnym status uczestnika postępowania na prawach strony, o ile sprawa doty-

[35] A. Krawczyk, *Wykonalność ostatecznych aktów jurysdykcji administracyjnej*, [w:] eadem, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 111.

czy ich interesu prawnego oraz o ile przed rozpoczęciem rozprawy złożą stosowny wniosek do sądu administracyjnego i o ile sami nie wnieśli skargi. Fakt zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji albo postanowienia wydanego w dotyczącej ich sprawie winien zostać im zakomunikowany. Realizacji wspomnianego postulatu służy obowiązek organu uregulowany w art. 54 § 4 p.p.s.a. zawiadomienia o przekazaniu skargi wraz z odpowiedzią na skargę przez obwieszczenie w siedzibie organu i na jego stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Obowiązek ten wydaje się być mało skomplikowany, zatem w pełni do realizacji przez urzędników. Spójność rozwiązań między postępowaniem administracyjnym i sądowoadministracyjnym jest w tym wypadku daleko posunięta. Kwestia występowania w sprawie podmiotów, które należy zawiadamiać w trybie art. 54 § 4 p.p.s.a., rozstrzyga się w zasadzie już w postępowaniu administracyjnym.

Skutki naruszenia przepisów o czynnościach organu po doręczeniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Konsekwencje naruszenia przepisów regulujących czynności organów po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego będą dla organów zawsze negatywne, jednak z różnym natężeniem skutków. Ostatecznie również mogą okazać się niekorzystne dla urzędnika w zakresie odpowiedzialności pracowniczej czy dyscyplinarnej. Wyjątkowo tylko przepisy wiążą bezpośrednio naruszenie przepisów p.p.s.a. z negatywnymi skutkami prawnymi dla konkretnej osoby.

Ustawodawca skupił się niewątpliwie na stworzeniu realnych konsekwencji uchylania się organu od jurysdykcji sądów administracyjnych, słusznie uznając, że jeśli organy administracji publicznej miałyby możliwość odstępowania od przekazywania skarg sądom, sądowa kontrola nad administracją publiczną nie byłaby sprawowana prawidłowo. Obowiązkowi organu odpowiada po stronie skarżącego uprawnienie do żądania od organu administracyjnego wykonania tego obowiązku[36]. Jest to bowiem realizacja podstawowego prawa skarżącego – prawa do sądu z art. 45 § 1 Konstytucji RP [37] oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[38].

W wypadku braku wykonania obowiązku przekazania w terminie skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę powstaje możliwość obciążenia

[36] T. Woś, *Art. 54*, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. szóste, Warszawa 2016.

[37] Dz.U. z 1997 r., Nr. 78, poz. 783 ze zm.

[38] Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

organu grzywną za niewykonanie jego obowiązków na wniosek skarżącego na podstawie art. 54 § 1 p.p.s.a. Co więcej, jeśli organ uchybi terminowi i przekaże skargę wraz z aktami po terminie, a jeszcze przed orzeczeniem sądu w przedmiocie wniosku, może to wpływać na wysokość grzywny, ale nie na sam fakt jej wymierzenia[39].

Dodatkowo gdy skarga nie została przekazana, mimo wymierzenia grzywny, sąd może na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a. na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości. O rażącym zaś naruszeniu obowiązku organu skład orzekający albo prezes sądu administracyjnego zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków dla konkretnego organu. O skutkach wystąpienia sąd może jednak nie zostać poinformowany, albowiem wystąpienie nie ma charakteru skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a.[40]

Warto jednak zwrócić uwagę, że nawet rażące naruszenie art. 54 § 2 p.p.s.a. nie stanowi jeszcze samodzielnej podstawy do odpowiedzialności materialnej urzędnika zgodnie z art. 6 ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[41]. Trudna zaś do obrony będzie teza, że skutki ukrywania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez organ winny zostać sfinansowane wyłącznie pieniędzmi podatników. Barierą wydawać się może brak konkretnej szkody organu w rozumieniu prawa cywilnego, zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Nieprawidłowa zaś realizacja autokontroli prowadzić będzie do dopuszczenia do rozpoznania przez sąd administracyjny skargi, która z dużym prawdopodobieństwem zostanie uwzględniona. Powoduje to powstanie odpowiedzialności organu w przedmiocie kosztów postępowania sądowo administracyjnego, w którym nie powinno zostać wydane orzeczenie co do istoty sprawy. Biorąc pod uwagę fakt, że skutkiem autokontroli będzie odpowiedzialność w podobnym zakresie w skutek umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego[42], brak jest w przepisach p.p.s.a. dostatecznej zachęty do jej realizacji. Skutki autokontroli będą dla organu korzystne tylko wtedy, gdy skarżący nie wniósł wpisu od skargi i gdy nie był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, którego udział powoduje powstanie obowiązku poniesienia kosztów zastępstwa procesowego przez organ[43]. Trudno zatem przyjąć, by regulacja przepisów o kosztach postępowania sądowoadministracyjnego skłaniała organ do szcze-

[39] Postanowienie WSA w Olsztynie z 2 marca 2010 r., sygn. akt II SO/Ol 42/09, Lex nr 560396.

[40] T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, op. cit., uwaga 15 do art. 55 p.p.s.a.

[41] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169 ze zm.

[42] Postanowienie WSA w Poznaniu z 10 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Po 360/22, Lex nr 3352568.

[43] Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Go 155/22, Lex nr 3342917.

gólnie wnikliwej autokontroli swoich aktów. Stan ten może mieć również wpływ na zatrudnionych w organach urzędników. Do odstępowania od niej skłania treść art. 6 pkt 3 ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, czyli konieczność dodatkowej oceny czy charakteru naruszenia prawa w decyzji wydawanej w trybie autokontroli, powodującej możliwość powstania odpowiedzialności materialnej funkcjonariusza publicznego.

Daleko idącą konsekwencją dla organu przy wadliwej ocenie w zakresie braku wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia i późniejszym uwzględnieniu skargi przez wojewódzki sąd administracyjny może być, przy niekorzystnym przebiegu zdarzeń, odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 417 (1) § 2 zd. 1 Kodeksu cywilnego[44] za szkodę wywołaną np. wykonaniem uchylonej przez sąd decyzji, której wykonanie można było wstrzymać na czas postępowania sądowoadministracyjnego. Uchylenie przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji przy uwzględnieniu skargi jest bowiem wyczerpaniem trybu, o którym wspomina art. 417 (1) § 2 zd. 1 Kodeksu cywilnego[45]. Jeśli zaś stwierdzone przez sąd administracyjny w wyroku naruszenie prawa okaże się być rażące, powstaje przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego zgodnie z art. 5 ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Konsekwencje zaś brak realizacji obowiązku organu regulowanego w art. 54 § 4 p.p.s.a. obejmą zarówno sąd, jak i organ w tym sensie, że uprawniony podmiot będzie miał możliwość wystąpienia za skargą o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 271 pkt 2 p.p.s.a. Ich dolegliwość dla konkretnego urzędnika, który zaniechał wykonania swojego obowiązku, jest jednak trudna do ustalenia.

Podsumowanie

Należy zwrócić uwagę, że regulacja czynności organu po doręczeniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie jest we wszystkich wypadkach dostatecznie precyzyjna, by można przyjąć możliwość ich płynną realizację przez przeciętnie wykształconego urzędnika administracji publicznej. Dodatkowo istotna część szczegółowego określenia sposobu realizacji czynności została ukształtowana orzecznictwem sądów administracyjnych nie zawsze w pełni dostępnym dla każdego zainteresowanego pracownika urzędu. Może mieć to wpływ na świadomość urzędnika co do tego, jakie czynności winny

[44] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360.

[45] A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, s. 59.

zostać podjęte po wpłynięciu skargi do wojewódzkie sądu administracyjnego. Jeśli nie wie on dokładnie, jakie działania należy wykonać i jakie będą konsekwencje ich zaniechania, mniej uwagi poświęci na prawidłową klasyfikację prawną pisma. Z poczynionych obserwacji daje się zauważyć, że niekiedy urzędnik czyni to samodzielnie i jednoosobowo. Sankcje zaś za brak podjęcia wymaganych czynności przez p.p.s.a. trudno uznać za bezpośrednio dotkliwe dla konkretnego urzędnika.

Jak zatem wyeliminować wspomniane zjawisko? Należy zaproponować działania w trzech płaszczyznach. Pierwszą z nich jest edukacja pracowników urzędów. O ile konieczności szkoleń z zakresu procedury administracyjnej i prawa materialnego administracyjnego nikt nie kwestionuje, świadomość obowiązków wynikających z innych ustaw często jest mniejsza. Stan ten może zmienić dalsza profesjonalizacja kadry urzędniczej i być może bardziej precyzyjna regulacja obowiązku dokształcania zawodowego całego korpusu urzędniczego. Większość urzędników, z którymi obywatel ma kontakt w codziennych sprawach, podlega przepisom ustawy z 21 listopada 2018 r. o pracownikach samorządowych[46]. W powyższym akcie prawnym art. 24 ust. 2 pkt 7 nakłada na każdego urzędnika obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych, zaś art. 29 stwarza po stronie pracodawcy powinność stworzenia warunków do realizacji obowiązku przez pracownika. Nie sposób nie zgodzić się z Heleną Szewczyk, że w porównaniu z analogicznym obowiązkiem odnośnie do administracji rządowej – art. 106 do 112 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. o służbie cywilnej[47] oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej[48] – regulacja tak istotnego dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego obowiązku w pragmatyce samorządowej jest nader ogólna i lakoniczna[49]. Stąd też kwestia podnoszenia kwalifikacji bywa precyzowana w aktach obowiązujących tylko w konkretnym urzędzie (np. w regulaminie pracy). Oznacza to mniejszą niż w wypadku administracji rządowej elastyczność tematyki szkoleniowej do problemów sygnalizowanych na poziomie ogólnopolskim, powstałych na tle stosowania aktów prawnych o charakterze ustawowym. Wprowadzenie pewnych możliwości określania tematyki szkoleń dla pracowników samorządowych przez Prezesa Rady Ministrów w konkretnych latach trudno byłoby uznać za istotne naruszenie niezależności jednostek samorządu terytorialnego.

Ryzyko błędnego sklasyfikowania pisma pozwala również wyeliminować zaprojektowanie obiegu korespondencji w urzędach, uwzględniającego udział

[46] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530 ze zm.

[47] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1691.

[48] Dz.U. z 2015 r., poz. 960

[49] H. Szewczyk, *Podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych*, 2011, Lex, uwaga 3.3.

w nim osoby o szerszej wiedzy administracyjnoprawnej, którą może być urzędnik z większym niż przeciętne doświadczeniem oraz w sytuacjach budzących szczególne wątpliwości radca prawny albo adwokat.

Ostatnim z proponowanych sposobów eliminacji opisywanego zjawiska jest realizacja postulatów *de lege ferenda*. Z uwagi na już ukształtowaną tradycję prawniczą postulat zmiany nazwy poszczególnych instytucji należy jednak uznać za zbyt daleko idący. Możliwe jest natomiast zgrupowanie wszystkich czynności organu, które powinny mieć miejsce po otrzymaniu skargi do sądu administracyjnego w jednym przepisie, np. poprzez poszerzenie regulacji zawartej w art. 54 p.p.s.a. oraz bardziej precyzyjne uregulowanie niektórych kwestii, np. instytucji autokontroli w nawiązaniu do istotnego już dorobku w tym zakresie doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwa sądów administracyjnych.

Wykaz literatury

Chróścielewski W., [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Golęba A., [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Postępowanie sądowo administracyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Hanusz A., *Warunki kontradyktoryjności w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Przegląd Sądowy" 2007, nr 7–8.

Kabat A., *Skarga do sądu administracyjnego na decyzję Komisji Nadzoru Bankowego (zagadnienia wybrane)*, „Prawo Bankowe" 2004, nr 12.

Kiełkowski T., *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 7–8.

Krawczyk A., *Wykonalność ostatecznych aktów jurysdykcji administracyjnej*, [w:] eadem, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Wyd. UJ, Kraków 2012.

Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Mikosz R., *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, Wyd. UWM, Olsztyn 2004.

Piszczek P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 2001 r., V SA 906/00*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 11.

Radecki G., *Tryb wnoszenia skargi*, [w:] R. Mikosz (red.), *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Ryms W., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, [w:] idem, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Materiały na Konferencję sędziów NSA, Popowo, 20–22 października 2003 r.*, Warszawa 2003.

Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrole organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2004, z. 1.
Suwaj R., *Wykonalność decyzji administracyjnych a kontrola sądowa*, [w:] idem, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
Szewczyk H., *Podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych*, 2011, Lex.
Tarno J.P., *Art. 54*, [w:] idem, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. piąte, 2011, Lex.
Woś T., *Art. 54*, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. szóste, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Wyporska-Frankiewicz J., *Ocena przyjętego przez polskiego ustawodawcę standardu ochrony zobowiązanego w świetle wymogów wyróżnionego minimum gwarancyjnego*, [w:] eadem, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Summary

Actions of the authority in administrative court proceedings after receiving a complaint from the Regional Administrative Court

Keywords: administrative law, administrative court proceedings, actions of the authority, complaint, Regional Administrative Court.

The main objective of the article is to present the procedures taken by administration institutions after receiving a complaint lodged to the Regional Administrative Court. At the beginning of the article, the situation of a clerk was discussed, as a person working in institutions where complaints against the court and administrative proceedings are delivered. There is also a description of mistakes made at this stage of the proceedings. In the next part, the issues connected with the institution's procedures after lodging the complaint were raised. In the end, the suggestions for the improvement of the situation were presented.

DOI: 10.31648/sp.7372

Jerzy Krzynówek
Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie
ORCID: 0000-0002-7142-5247
krzyno12@gmail.com

Magdalena Sajkowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-7405-8948
magdalena.sajkowska@uwm.edu.pl

Istota wyzysku w polskim prawie cywilnym*

Wstęp

Regulacja zawarta w przepisie art. 388 Kodeksu cywilnego (dalej jako k.c.) napotyka na trudności w praktycznym stosowaniu. Stronie, która uważa, że padła ofiarą wyzysku, przy zawarciu umowy zwykle trudno wykazać spełnienie jego przesłanek, zniechęca do postępowania także krótki termin zawity. Przegląd orzecznictwa wskazuje, że wyzysk relatywnie często pojawia się w postaci zarzutu strony, która uważa, że przy zawarciu umowy wykorzystano jej „przymusowe" położenie, jednak rzadko zarzut ten jest przez sądy uwzględniany. Instytucja wyzysku stanowi jeden ze szczególnych środków, które w wyjątkowych okolicznościach mają korygować „wadliwą" umowę, przez co ogranicza zasadę *pacta sunt servanda*. Przestrzeganie tej ostatniej jest kluczowe dla systemu prawa, co może uzasadniać ostrożne podejście sądów do uwzględniania wyzysku jako instrumentu podważania umowy.

Ze stosowaniem instytucji wyzysku wiążą się kwestie o znaczeniu teoretycznym i praktycznym, które współokreślają istotę tej instytucji. Zagadnieniem węzłowym jest miejsce w systemie prawa cywilnego, którego wypadkową jest zakres zastosowana instytucji. Istotne wydaje się ustalenie, w jakich sytuacjach

* Opracowanie powstało w czasie prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 1344). Zmiana art. 388 k.c. przewidziana w projekcie polega m.in. na dodaniu przesłanki „braku dostatecznego rozeznania drugiej strony", rozszerzeniu uprawnień pokrzywdzonego oraz wydłużenia terminu, w którym uprawnienia te mogą być realizowane.

odwołanie się do wyzysku będzie jedynym możliwym instrumentem skorygowania „wadliwej" umowy, a w jakich będzie ono zbieżne z innymi instytucjami wynikającymi ze słuszności. W doktrynie wielokrotnie zastanawiano się, czy wyzysk może zostać zaliczony do wad oświadczenia woli. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej, z jednoczesnym opowiedzeniem się za koncepcją, że wyzysk stanowi wadliwość treści czynności prawnej. Jego wystąpienie oznacza więc pewien typ nieprawidłowości, naruszenia prawa, który wymaga przedstawienia relacji zachodzącej między art. 388 k.c. a art. 58 k.c. Powyższe zagadnienia zostaną przedstawione w oparciu o analizę piśmiennictwa oraz orzecznictwa sądów powszechnych.

Zakres zastosowania przepisu o wyzysku

Instytucja wyzysku została uregulowana pośród ogólnych przepisów o zobowiązaniach umownych, co wskazuje, że może ona znaleźć zastosowanie do każdego stosunku prawnego wynikającego z umowy. Treść artykułu 388 k.c. nie precyzuje rodzaju umów, do których znajdzie zastosowanie instytucja wyzysku. Ustawodawca użył sformułowania „w zamian za swoje świadczenie" co wskazuje, że regulacja będzie miała zastosowanie do umów, w których strony wykonują względem siebie świadczenia. Wykluczyć należy zaś umowy jednostronnie zobowiązujące[1]. Część przedstawicieli doktryny zawęża stosowanie przepisu do umów wzajemnych, inni są przekonani, że dyspozycja art. 388 § 1 k.c. obejmuje wszystkie umowy dwustronnie zobowiązujące. Kwalifikacja regulacji wymaga zatem odniesienia się do kwestii umów wzajemnych i dwustronnie zobowiązujących, gdyż zasadniczo właśnie względem nich upatruje się możliwości zastosowania art. 388 k.c.

W treści omawianego przepisu ustawodawca stwierdza, że wyzyskujący przyjmuje (zastrzega) świadczenie drugiej strony w zamian za swoje własne. Przepis wymaga porównania wartości obu świadczeń. Zdaniem części komentatorów odnosi się on zatem wyłącznie do umów wzajemnych[2]. Według legalnej definicji zawartej w art. 487 § 2 k.c. umowa wzajemna ma miejsce, gdy „świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej". Powszech-

[1] Tradycyjnie przyjmuje się i wynika to z literalnej wykładni przepisu, że wyzysk zachodzi w ramach jednego stosunku prawnego wynikającego z umowy, a nie szeregu umów, np. wykorzystanie czynnika nieporadności drugiej strony, aby nieodpłatnie (np. przez użyczenie) korzystać z jej majątku, mieszkania, samochodu etc.

[2] Np. W. Popiołek, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz do art. 1–449[10]*, Warszawa 2013, s. 1091; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2010, s. 120 i nast; T. Justyński, *Relacja między art. 58[2] a art. 388 k.c. w kontekście nadmiernych odsetek umownych*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 1, s. 99; M. Raczkowski, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o wyzysku w stosunkach pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 7, s. 8.

nie przyjmuje się, że umowa wzajemna to szczególny rodzaj umowy dwustronnie zobowiązującej, mieszczącej się w ramach odpłatnej czynności prawnej. Nie ma wątpliwości, że wyzysk może zachodzić w ramach umowy wzajemnej. Większych trudności nastręcza jednak ustalenie, kiedy odpowiedniość świadczeń w umowie wzajemnej została naruszona, a tym bardziej kiedy naruszenie to ma charakter rażący. Do opisu „wzajemności" używa się takich wyrażeń, jak: „ekwiwalent", „równoważnik", „wymiennik", „odpłata", przy czym jedni używają ich z uwzględnieniem różnic znaczeniowych, inni zaś traktują je synonimicznie[3]. Dla celów niniejszego opracowania zostaną tylko zarysowane najważniejsze stanowiska doktryny i judykatury, odnoszące się do tego zagadnienia.

Trudności związane z klasyfikowaniem umów dostrzegalne są również w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w wyroku z 17 grudnia 2008 r.[4] przychylił się do poglądu, że wyzysk odnosi się do umów wzajemnych (w wersji koncepcji funkcjonalnej). Celem instytucji, według Sądu Najwyższego, jest przywrócenie równowagi ekonomicznej między stronami umowy, w której świadczenie jednej z nich zostało dotknięte wyzyskiem. Zwolennicy takiego podejścia uważają więc, że tylko w przypadku umów wzajemnych zachodzi potrzeba dokonania zrównoważenia wartości wzajemnych świadczeń[5]. Przeciwnicy ograniczania stosowania wyzysku wyłącznie do umów wzajemnych podnoszą, że regulacja wyzysku nie znalazła się w dziale III tytule VII k.c. (lokalizacja przepisów o umowach wzajemnych), lecz w tytule III (postanowienia ogólne o zobowiązaniach umownych)[6]. Oprócz argumentu z wykładni systemowej, wskazuje się na funkcje wyzysku. Zadaniem instytucji jest ochrona umów, w ramach których dochodzi do przesunięcia dóbr, a które ocenić należy negatywnie z perspektywy moralnej (wykorzystanie niedołęstwa, niedoświadczenia lub przymusowego położenia drugiej strony). Kolejnym argumentem przemawiającym za szerszym stosowaniem regulacji jest brak w treści przepisu art. 388 k.c. odwołania się wprost do umów wzajemnych. Nie wskazuje on w żaden sposób na powiązanie z art. 487 § 2 k.c., w myśl którego „świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej"[7].

W umowach wzajemnych strony zmierzają do wymiany świadczeń, oceniając ich wartość z perspektywy rynkowej, stosują test „ile przeciętnie warte jest dane dobro". Wymiana jednak nie bazuje na rygorystycznie ustalonych wartościach. Może być dokonywana według cen sztywnych czy urzędowych, ale ceny rynkowe zawsze fluktuują. Rolę odgrywają także chwilowe okoliczności, np. w noc noworoczną przewozy pasażerów mogą być znacznie droższe

[3] Ł. Węgrzynowski, *Ekwiwalentność świadczeń w umowie wzajemnej*, Warszawa 2011, s. 99.

[4] Sygn. akt I CSK 258/08, Lex nr 484670, niepubl.

[5] Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 136; C. Żuławska, [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Zobowiązania*, Warszawa 2013, s. 161.

[6] A. Olejniczak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2010, s. 240.

[7] P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353[1] k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 209.

niż w zwykłą noc. Zgodnie z tzw. koncepcją subiektywną o wzajemności umowy rozstrzyga wola stron. W odczuciu stron dobra podlegające wymianie stanowią dla siebie odpłatę, bez względu na „obiektywną" rynkową wartość. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że przyjęcie koncepcji subiektywnej umowy wzajemnej prowadziłoby do niepewności prawnej, gdyż w każdym przypadku umowy odpłatnej rozpatrzeć należałoby kwestię, czy strony uznały wzajemne świadczenia za swoje odpowiedniki[8]. W wielu wypadkach występuje znaczne odstępstwo od przeciętnej ceny rzeczy, np. przedsiębiorca, który w okresie wyprzedaży obniża cenę towaru o 70%, lub w czasie likwidacji obniża o podobną wartość ceny, aby szybko upłynnić towar. Strony mogą postanowić o znacznym upuście, np. przy sprzedaży nieruchomości, do tego stopnia, że powstaje wątpliwość, czy mamy do czynienia z umową odpłatną, czy mieszaną z darowizną. W granicach swobody umów strony mogą kształtować wartość wymienianych świadczeń. Kontrola w razie znacznej rozbieżności będzie dokonywana tylko gdy z przepisu prawa lub okoliczności wynika, że rozbieżność nie była zamiarem przynajmniej jednej ze stron. Taka sytuacja będzie zachodziła właśnie w przypadku wyzysku[9].

Swoboda kształtowania treści umowy w zakresie wysokości świadczenia może być jednak ograniczona wprost przez ustawę, np. w drodze przepisów dotyczących ceny sztywnej[10]. Koncepcja subiektywna jest przyjmowana z pewnymi modyfikacjami przez szerokie grono przedstawicieli doktryny[11]. Modyfikacja polega na powiązaniu z elementami obiektywnymi, w granicach w jakich ustawa, zasady współżycia społecznego i istota zobowiązania ograniczają swobodę umów w zakresie ustalania wzajemnych świadczeń. Wówczas brany jest pod uwagę element obiektywny – typowa lub przeciętna rynkowa wartość świadczenia[12]. Ochronie obiektywnej ekwiwalentności świadczeń słu-

---

[8] S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, oprac. red. W. Czachórski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 492; F. Zoll, [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 6, Warszawa 2018, s. 1091; W. Popiołek, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2018, s. 114.

[9] Strona dokonuje oceny ekwiwalentności w chwili złożenia oświadczenia o zawarciu umowy, a późniejsze oświadczania o braku odpowiedniości jej świadczenia nie mogą „odbierać" danej czynności prawnej charakteru umowy wzajemnej.

[10] Z. Banaszczyk, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 2: *Komentarz do art. 450–1088*, Warszawa 2013, s. 208.

[11] W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 156; A. Doliwa, *Zobowiązania*, Warszawa 2010, s. 45; R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 146.

[12] Na konieczność wystąpienia braku ekwiwalentności obiektywnej uwagę zwrócili m.in. J. Andrzejewski, W. Szafrański, *Wyzysk (art. 388 Kodeksu cywilnego) w polskim prawie prywatnym a obrót dziełami sztuki*, „Santande Art and Culture Law Review" 2016, nr 1, s. 114; M. Kosmol, *Laesio enormis w XXI w. – czy matematyczne podejście do ustalania granic dopuszczalnej nieekwiwalentności świadczeń w umowach dwustronnie zobowiązujących jest pożądane?*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2019, nr 2, s. 159.

ży właśnie m.in. instytucja wyzysku[13]. Ustalenie faktu rażącej dysproporcji świadczeń wymaga uprzedniego ustalenia, że zachodzi przesłanka wyzysku w postaci przymusowego położenia, niedołęstwa lub niedoświadczenia, gdyż dopiero z tej perspektywy – przyjmując, że zachodzą obiektywne okoliczności ograniczające możliwość swobodnej realizacji własnych interesów – osoby te nie miały możliwości żądania świadczenia równoważnego własnemu świadczeniu z umowy. Bez tej okoliczności nie ma podstawy do badania proporcjonalności wartości wymienianych świadczeń, gdyż mieszczą się one w granicach swobody umów. Sąd Najwyższy podzielił to stanowisko, stwierdzając, że podejmując się oceny, czy umowy nie cechuje wyzysk, należy brać pod uwagę rażącą nieekwiwalentność świadczeń[14]. Taki brak odpowiedniości świadczeń wymaga jednak ustalenia, że strona zgodziła się na znaczne odstępstwo w wartości świadczenia wzajemnego w okolicznościach, w których nie mogła chronić właściwie swoich interesów.

Do podobnych rezultatów prowadzi także koncepcja funkcjonalna[15] ekwiwalentności świadczeń. Świadczenia w umowie wzajemnej są sobie równe tylko ze względu na cel umowy, odwołuje się więc ona do kauza czynności prawnej. Zależność dóbr, sprzężona mocą woli stron, polega na zobowiązaniu się każdej z nich „dlatego i z tym zastrzeżeniem", że w zamian za swoje świadczenie otrzyma świadczenie wzajemne umówionej wartości (*do ut des*)[16]. Wymóg odpłatności, a więc uzyskania korzyści majątkowej przez każdą ze stron, nie obejmuje umowy, na podstawie której jedna z nich zobowiązana jest do świadczenia kwoty symbolicznej, np. nabycia nowego samochodu za 1 zł[17]. Zauważyć trzeba, że również w tej koncepcji pojawia się nurt obiektywizmu, zgodnie z którym umowa stron nie może wyczerpywać przesłanek przewidzianych w treści art. 388 k.c. Oznacza to, że wymieniane dobra prezentować mogą odmienną wartość ekonomiczną, której granice stanowić będzie jednak rażąca nieekwiwalentność świadczeń[18].

---

[13] Warto zauważyć, że w konsekwencji wystąpienia rażącej nieekwiwalentności świadczeń strony często powołują się także na wady oświadczenia woli – zob. Ł. Węgrzynowski, op. cit., s. 111; R. Golat, *Wyzysk a obrót nieruchomościami*, „Nieruchomości" 2019, nr 5, s. 20.

[14] Wyroki SN: z 14 listopada 2001 r., sygn. akt II CKN 614/00, Lex nr 1169297, niepubl.; z 12 czerwca 2013 r., sygn. akt II CSK 655/12, Lex nr 1363193, niepubl.

[15] S. Grobel, *Prawo powstrzymania się ze spełnieniem świadczenia w zobowiązaniach wynikających z umów wzajemnych*, Katowice 1991, s. 90; K. Zagrobelny, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1102; Z. Radwański, [w:] J. Panowicz-Lipska (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 8, Warszawa 2004, s. 618; A. Olejniczak, [w:] J. Rajski (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 7, Warszawa 2001, s. 147.

[16] H. Witczak, A. Kawałko, *Zobowiązania*, Warszawa 2012, s. 53.

[17] Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 122.

[18] W.J. Katner, [w:] S. Włodyka (red.), *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2001, s. 654.

Zarówno w ujęciu ekwiwalentności w sposób subiektywny, jak i funkcjonalny wypowiedzi poszczególnych przedstawicieli doktryny często różnią się od siebie. Poszczególne założenia jednej koncepcji przenikają do drugiej. Z tego też powodu trudno określić jednoznaczne rozumienie umowy wzajemnej na płaszczyźnie doktrynalnej. Jako przykład tych definicyjnych trudności można wskazać sformułowanie „zależności świadczeń", stanowiące fundament w koncepcji funkcjonalnej. Wynika ono jednak z określonej motywacji i przeświadczenia stron[19]. Te natomiast są ściśle związane z koncepcją subiektywną, według której to strony decydują czy wzajemne dobra/usługi stanowią dla siebie odpłatę[20]. Ciekawe spostrzeżenie prezentowane jest przez Łukasza Węgrzynowskiego, który uważa, że koncepcje te nie są ze sobą sprzeczne. Pierwsza z omawianych koncentruje się na przeświadczeniu stron o równowartości wzajemnych świadczeń, czego rezultatem jest sprzężenie tych świadczeń, a więc element akcentowany przez koncepcję funkcjonalną. Każda z nich zawiera typowe założenia dla umowy w różnym stadium jej kształtowania[21]. Próba połączenia obu koncepcji nigdy nie będzie jednak trafna z uwagi na odmienne definiowanie ekwiwalentności w oparciu o każdą z nich. Oba podejścia znajdują odzwierciedlenie w orzeczeniach Sądu Najwyższego[22].

Tomasz Justyński[23], rozważając pojęcie umowy wzajemnej, przedstawił ujęcie szersze, które odpowiada wcześniej omawianej koncepcji subiektywnej, oraz ujęcie węższe. W tym drugim przypadku umową wzajemną jest jedynie umowa, która element wzajemności otrzymuje na mocy postanowień ustawy (tzw. jurydyczne ukształtowanie umowy). Wzajemność ta nie może być ani zniesiona ani dodana przez postanowienia stron. Podobnie jak w poprzednio omawianych koncepcjach, również i ta przedstawiana jest w wielu wariantach. Według mocniejszego kryterium kwalifikacja prawna ukształtowanej przez ustawodawcę umowy nie może być zmieniona wolą stron (np. przez wprowadzenie odpłatności zlecenia)[24]. Sąd Najwyższy przychylił się do tego poglądu, rozpatrując charakter prawny umowy przedwstępnej. Uznał, że nie jest ona umową wzajemną, ponieważ dopuszcza zobowiązanie tylko jednej strony[25].

---

[19] Ł. Węgrzynowski, op. cit., s. 177.

[20] A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 118.

[21] Ł. Węgrzynowski, op. cit., s. 177–178.

[22] Np. wyroki SN: z 21 maja 2004 r., sygn. akt III CK 47/03, Lex nr 1405369, niepubl.; z 20 października 2006 r., sygn. akt IV CSK 125/06, OSNC-ZD 2008/1/7; z 2 kwietnia 2004 r., sygn. akt III CK 417/02, Lex nr 172782, niepubl.; z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 349/13, OSNC-ZD 2015, Nr 2, poz. 28.

[23] T. Justyński, op. cit., s. 101.

[24] F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie według polskiego Kodeksu zobowiązań*, Warszawa 1948, s. 48; J. Gołaczyński, *Umowa zabezpieczająca*, [w:] E. Gniewek (red.), *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, Kraków 2000, s. 117; T. Justyński, op. cit., s. 100; R. Longchamps de Berier, op. cit., s. 147.

[25] Wyroki SN: z 2 kwietnia 2004 r., sygn. akt III CK 537/02, Lex nr 172786, niepubl.; z 26 stycznia 2006 r., sygn. akt V CSK 111/05, Lex nr 346079, niepubl.

Według tej kwalifikacji poza zakresem umów wzajemnych pozostają umowy nienazwane. Taki wniosek w judykaturze i doktrynie spotyka się z zarzutem, że wyłączenie umów nienazwanych z zakresu umów wzajemnych ogranicza swobodę kształtowania stosunku prawnego[26]. Słabszym wariantem założenia jurydycznego jest odwołanie się do dodatkowego kryterium w postaci odpłatności albo dwustronnie zobowiązującego charakteru umowy[27]. Umowa jest wzajemna, gdy jest czynnością prawną odpłatną, a odpłatność jest włączona przez przepis ustawy do *essentialia negotii* czynności, np. umowa sprzedaży, dostawy, najmu[28]. Nie zachodzi potrzeba badania każdej ze spraw. Brak realizacji założeń stanowiących trzon koncepcji subiektywnej (przeświadczenie stron o tym, że świadczenia są swoimi odpowiednikami) prowadzi do niemożności uznania umowy za wzajemną. Przyjmując jednak wariant słabszy jurydycznego ukształtowania umowy, podstawę oceny stanowić będzie *essentialia negotii* danej umowy, a więc np. jej odpłatność[29].

Cechę wzajemności można przypisać ponadto umowie, w której element ekwiwalentności dóbr jest wprowadzany przez strony i nie należy do elementów przedmiotowo istotnych. W naszej ocenie słusznie przeważa elastyczne stanowisko, zgodnie z którym za umowy wzajemne uznaje się również takie, w których wzajemność świadczeń nie należy do ich elementów przedmiotowo istotnych[30]. Zapatrywanie to jest widoczne w nowszym orzecznictwie[31]. Umowami wzajemnymi są wobec tego także umowy, w których ekwiwalentność świadczeń została wprowadzona przez same strony, chociaż ich odpłatność nie została przesądzona przez ustawodawcę. Takie podejście pozwala uznać za czynność odpłatną np. zlecenie czy pożyczkę, w których ustalono wynagrodzenie, a tym samym zaliczyć je do umów wzajemnych, po wcześniejszym ustaleniu motywacji każdej ze stron[32]. Za słuszny należy uznać pogląd o dokonywaniu oceny kwestii wzajemności w każdej konkretnej sprawie. Te same typy czynności prawnych mogą być bowiem odmiennie oceniane w zależności od towarzyszących im okoliczności faktycznych, a zwłaszcza woli stron[33]. Sąd Najwyższy dotychczas mało uwagi poświęcał kwestii zastosowania przepisu

[26] Uchwała SN z 22 października 1987 r., sygn. akt III CZP 55/87, OSNC 1989, Nr 6, poz. 90; wyrok SN z 28 lipca 1999 r., sygn. akt I PKN 180/99, OSNP 2000, Nr 21, poz. 789; W. Czachórski, *Zarys prawa zobowiązań. Część ogólna*, Warszawa 1963, s. 149; M. Lemkowski, *Odsetki cywilnoprawne*, Warszawa 2007, s. 150.

[27] Por. Ł. Węgrzynowski, op. cit., s. 139.

[28] S. Grzybowski, op. cit., s. 492.

[29] Ł. Węgrzynowski, op. cit., s. 139.

[30] Podobnie: W. Czachórski, op. cit., s. 149; S. Grzybowski, op. cit., s. 493; Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 121.

[31] Wyrok SN z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV CSK 349/13, OSNC-ZD 2015, Nr 2, poz. 28; wyrok SN z 23 czerwca 2005 r., sygn. akt II CK 739/04, Lex nr 180871, niepubl.; wyrok SA w Poznaniu z 25 czerwca 2020 r., sygn. akt I ACa 556/19, Lex nr 3164498, niepubl.

[32] Tak: wyrok NSA z 2 czerwca 2005 r., sygn. akt FSK 1866/04, Lex nr 173010, niepubl.; inaczej: wyrok SN z 28 czerwca 2002 r., sygn. akt I CKN 378/01, Lex nr 55560, niepubl.

[33] Ł. Węgrzynowski, op. cit., s. 140.

art. 388 k.c. do konkretnego rodzaju umowy. W najnowszych orzeczeniach skłania się w stronę koncepcji stosowania art. 388 k.c. do umów wzajemnych[34]. Nie oznacza to jednak wykluczenie szerszego zastosowania regulacji. W uzasadnieniu jednego z wyroków zaznacza panujące rozbieżności[35]. Materia ta, jak widać, wciąż pozostaje sporna, także w praktyce sądowej.

Niezależnie od szerokiego ujęcia umowy wzajemnej, poza jej zakresem pozostaje część umów, które są zaliczane do dwustronnie zobowiązujących, jednak świadczenie jednej strony nie pełni roli odpowiednika świadczenia drugiej strony. Część doktryny opowiada się za możliwością wystąpienia wyzysku również w przypadku tej kategorii umów. Propagatorzy szerszego ujęcia problematyki uważają, że hipoteza art. 388 k.c. obejmuje wszystkie umowy dwustronnie zobowiązujące[36]. Dobra, które mogą być poddane wymianie, to nie tylko rzeczy czy usługi, ale również umożliwienie korzystania z pieniędzy i ponoszenie ryzyka powstania szkody[37]. Przyjęcie szerszego zakresu stosowania instytucji wyzysku umożliwia modyfikację na podstawie art. 388 k.c. takich umów, jak umowa oprocentowanej pożyczki, ubezpieczenia, czy gwarancji. W postanowieniu z 22 lipca 2005 r. Sąd Najwyższy orzekł, że możliwe jest zastosowanie art. 388 k.c. do umowy ubezpieczenia, w której to określono za wysoką składkę w stosunku nieadekwatnym do wartości rzeczy[38]. Wskazanie wyzysku jako właściwego instrumentu prawnego w omawianym stanie faktycznym pozwala przyjąć, że Sąd Najwyższy nie wyklucza stosowania art. 388 k.c. również do umów dwustronnie zobowiązujących, takich jak umowa ubezpieczenia – także bowiem w jej przypadku możliwe jest ustalenie i porównanie świadczeń wzajemnych, co pozwala na zbadanie, czy świadczenie nie przewyższa w rażącym stopniu świadczenia drugiej strony[39].

Trzeba zauważyć, że tocząca się w środowisku prawniczym dyskusja co do zakresu stosowania art. 388 k.c. niebezpiecznie koncentruje się wokół rozumienia umowy wzajemnej w oderwaniu od przesłanki wyzysku – „w zamian za swoje świadczenie". Wydaje się pewne, że z legalnej definicji umowy wza-

---

[34] Wyrok SN z 15 września 2016 r., sygn. akt I CSK 611/15, Lex nr 2147270, niepubl.; wyrok SN z 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15, Lex nr 2238240, niepubl. Założenie szerszego zastosowania art. 388 k.c. znalazło swój wyraz m.in. w orzeczeniach: wyrok SA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt VI ACa 1422/14, Lex nr 2122998, niepubl.; wyrok SA w Warszawie z 13 marca 2018 r., sygn. akt VI ACa 1698/16, Lex nr 2516063, niepubl.; wyrok SO w Warszawie z 28 lipca 2016 r., sygn. akt III C 708/14, Lex nr 2096550, niepubl.

[35] Wyrok SN z 12 czerwca 2013 r., sygn. akt II CSK 655/12, Lex nr 1363193, niepubl.

[36] Np. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wady oświadczenia woli w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1973, s. 56; P. Machnikowski, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 704; R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych, art. 353[1] k.c.*, Kraków 2005, s. 451; K. Buczkowski, M. Wojtaszek, *Lichwa pieniężna – zagadnienia cywilnoprawne*, „Przegląd Prawa Handlowego" 1999, nr 8, s. 38 i 40.

[37] P. Machnikowski, *Swoboda umów…*, s. 203.

[38] Postanowienie SN z 22 lipca 2005 r., sygn. akt III CZP 49/05, Lex nr 171747, niepubl.

[39] P. Machnikowski, *Swoboda umów…*, s. 203.

jemnej, jakkolwiek ją będziemy pojmować, wynika, iż spełniony zostanie warunek „w zamian za swoje świadczenie". Dla tego zagadnienia nie ma znaczenia, czy przyjmiemy wąskie techniczne rozumienie umowy wzajemnej i dodamy do tego inne umowy, które mają cechę wzajemności, czy też szeroką kategorię, w której zmieszczą się wszystkie umowy nazwane i nienazwane, w których strony ustaliły, że wymienią się świadczeniami.

Przechodząc do prezentacji umowy dwustronnie zobowiązującej, trzeba zaznaczyć, że podobnie jak umowa wzajemna nie jest ona jednoznacznie definiowana ani przez doktrynę, ani judykaturę. Zaliczenie zobowiązania do dwustronnie zobowiązującego wymaga, aby do świadczenia były zobowiązane obie strony[40]. Wymóg ten jest spełniony tylko wówczas, gdy dotyczy świadczeń głównych obu stron[41]. Reprezentowane jest także stanowisko szerzej ujmujące zobowiązania dwustronne, przyjmujące że zobowiązanie uzyskuję cechę dwustronności także, gdy występuje w nim jakikolwiek wzajemny obowiązek obligacyjny[42]. Będą one odpowiednikiem wyróżnianych w prawie rzymskim umów dwustronnie zobowiązujących nierównoczesnych, gdy powstanie zobowiązania jednej ze stron jest jedynie ewentualne i związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania lub odpowiedzialnością odszkodowawczą za utratę rzeczy. W świetle tego ostatniego poglądu umowy, takie jak nieoprocentowana pożyczka, bezpłatne przechowanie, poręczenie, będą należały do umów dwustronnie zobowiązujących.

Wyzysk a wady oświadczenia woli

Uznanie wyzysku za wadę oświadczenia woli pozostaje zagadnieniem teoretycznym[43]. Przyjęta w doktrynie i realizowana w Kodeksie cywilnym nor-

[40] W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, op. cit., s. 156; Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 120.

[41] L. Domański, *Instytucje kodeksu zobowiązań. Komentarz teoretyczno-praktyczny: część ogólna*, t. 1, Warszawa 1938, s. 103; J. Gudowski, [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2007, s. 369.

[42] S. Grzybowski, op. cit., s. 487; S. Grobel, *Umowa przewozu przesyłek jako umowa wzajemna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego" 1989, nr 10, s. 29.

[43] Toczący się spór stałby się bezprzedmiotowy, gdyby przyjęto projekt księgi pierwszej Kodeksu cywilnego z 2008 r. (art. 121) albo 2015 r. (art. 97). Instytucja wyzysku została w nich ujęta jako wada oświadczenia woli – zob. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, Księga pierwsza Kodeksu cywilnego. Projekt z uzasadnieniem, Warszawa 2009; Kodeks cywilny. Księga I. Część ogólna. Projekt Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przyjęty w 2015 r. z objaśnieniami opracowanymi przez członków zespołu problemowego KKPC, red. P. Machnikowski, Warszawa 2017. Zdaniem J. Andrzejewskiego wiązałoby się to jednak z kolejnym obciążeniem wyzyskanego, który musiałby ustalić adres wyzyskującego, aby móc skutecznie złożyć oświadczenie i w ten sposób uchylić się od skutków prawnych – zob. J. Andrzejewski, *Czy art. 388 k.c. jest potrzebny? Wyzysk w Kodeksie cywilnym oraz w tzw. perspektywie kodyfikacyjnej – spojrzenie krytyczne i wnioski de lege ferenda*, [w:] P. Stec, M. Załucki (red.), *Wokół rekodyfikacji prawa cywilnego. Prace jubileuszowe*, Kraków 2015, s. 196.

matywna koncepcja wad oświadczenia woli do wad zalicza tylko te sytuacje zakłócenia relacji woli podmiotu do treści oświadczenia, które ustawodawca wymienił w dziale *Wady oświadczenia woli*. Wyzysk uregulowany w części ogólnej księgi trzeciej nie może być więc uznany za wadę oświadczenia woli z tego systemowo-formalnego punktu widzenia. W znaczeniu materialno-prawnym wykazuje on jednak pewne podobieństwa do wad oświadczenia woli i w perspektywie historycznej bywał również zaliczany do tej kategorii. W czasie obowiązywania Kodeksu zobowiązań wyzysk (art. 42) był poczytywany za wadę oświadczenia woli[44]. Pogląd ten zakwestionowano w czasie prac nad projektem kodeksu cywilnego, proponując uznanie wyzysku za czynność zakazaną[45]. Obecnie w doktrynie dominuje pogląd, że jest on przyczyną wadliwej treści oświadczenia woli[46]. Nadal jednak broni się zapatrywań, że należy zaliczyć go do wad oświadczenia woli[47]. Stanowisko to jest przeważające w judykaturze, choć trzeba zaznaczyć, że sądy rzadko wypowiadają się na ten temat[48]. Głównym argumentem wysuwanym przeciwko koncepcji zaliczającej regulację do wad oświadczenia woli jest jednak umiejscowienie art. 388 w Kodeksie cywilnym.

Regulacja znajduje się w tytule III księgi III Kodeksu cywilnego. Razem z poprzedzającymi go artykułami 385^1–385^3 i 387 (klauzule abuzywne, umowy o świadczenia niemożliwe) stanowi ustawowe ograniczenie swobody umów. Natomiast przepisy dotyczące wad oświadczenia woli, zawarte w art. 82–87 k.c., stanowią katalog zamknięty. Umiejscowienie instytucji wyzysku poza tym katalogiem może wskazywać na to, że ustawodawca nie zaliczył instytucji do wad oświadczeń woli. Umowa zawarta np. w przymusowych okolicznościach nie może być tylko z tego powodu uznana za wadliwą. Jest to kolejny argument przemawiający za przyjęciem wyzysku jako wady treści oświadczenia woli, nie zaś wady oświadczenia woli. Istota wyzysku opiera się m.in. na rażącej dysproporcji wzajemnych świadczeń, a więc na danym ukształtowaniu treści

---

[44] Por. M. Pecyna, *Międzywojenna refleksja o części ogólnej prawa cywilnego i jej doniosłość dla kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo" 2018, nr 11, s. 62.

[45] Tak: A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 87.

[46] Tak np.: G. Karaszewski, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 654; M. Niedośpiał, *Glosa do wyr. S.A. w Rzeszowie z dnia 18 czerwca 1998 r., I ACA 178/98*, OSA 2001, nr 7–8, s. 125; R. Trzaskowski, op. cit., s. 446; T. Justyński, op. cit., s. 98; K. Buczkowski, M. Wojtaszek, op. cit., s. 41.

[47] Tak np.: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, op. cit., s. 187; A. Szpunar, *O umowie pożyczki*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 3, s. 35; A. Girdwoyń, *Rażąca nierówność świadczeń w transakcjach opcji walutowych – glosa – I CSK 651/12*, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 3, s. 166; A. Szpunar, *O zastrzeżeniu nadmiernych odsetek umownych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2001, nr 10, s. 35; E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1997, s. 120; D. Bierecki, *Regulacja prawna wyzysku. Uwagi de lege lata oraz de lege ferenda*, „Rejent" 2015, nr 7, s. 21 i nast.

[48] Wyrok SN z 8 stycznia 2003 r., sygn. akt II CKN 1097/00, OSNC 2004, Nr 4, poz. 55; wyrok SA w Poznaniu z 23 listopada 1995 r., sygn. akt I ACr 483/95, „Na Wokandzie" 1996, nr 8, s. 45; wyrok SA w Katowicach z 22 października 1993 r., sygn. akt I ACr 517/93, „Biuletyn Sądu Apelacyjnego w Katowicach" 1994, nr 1–2, s. 6.

umowy. W przypadku wad oświadczenia woli nie ma odniesienia do treści tego oświadczenia[49].

Zwolennicy traktowania wyzysku jako wady oświadczenia woli inaczej wyjaśniają jego umiejscowienie w Kodeksie cywilnym. O wyborze miejsca unormowania zadecydował fakt, że występuje on wyłącznie przy umowach, zaś wykładnia systemowa wskazuje właśnie na jego powiązanie z umowami, określając w ten sposób zasięg zastosowania – nie przesądza więc o jego prawnym charakterze. Orzecznictwo wydawane po roku 1990 uwzględniało ten tradycyjny pogląd zaliczający wyzysk do jednej z wad oświadczenia woli[50]. Jednakże Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 24 listopada 1998 r. wypowiedział się przeciwko tej klasyfikacji oraz wskazał nową możliwość wyjaśniania natury instytucji, stwierdzając: „Wyzysk był istotnie wadą oświadczenia woli na gruncie kodeksu zobowiązań (art. 42 tego kodeksu). Pod rządem kodeksu cywilnego pogląd, że wyzysk jest nadal wadą oświadczenia woli, jest wprawdzie także głoszony, ale jest to pogląd odosobniony. Według przeważającego stanowiska doktryny umowa zawarta dla wyzyskania drugiej strony traktowana jest jako sprzeczna z ustawą lub zasadami współżycia społecznego (art. 58 k.c.). Po zmianie kodeksu cywilnego dokonanej w 1990 r. przyjmuje się, że jest to umowa nie mieszcząca się w ramach stosunków kontraktowych, których granice zakreśla swoboda umów (art. 353^1 k.c.). Jest to poprawna kwalifikacja prawna wyzysku”[51]. Do tej pory stanowisko to nie ugruntowało się jeszcze w judykaturze. W jednym z późniejszych wyroków Sądu Najwyższego znów pojawia się wzmianka, jakoby wyzysk był wadą oświadczenia woli[52].

Po wprowadzeniu do Kodeksu cywilnego art. 353^1 uważa się, że wyzysk stanowi określoną w ustawie granicę swobody umów[53]. Przewiduje on szczególny rodzaj sankcji ze względu na właściwość stosunku prawnego i aspekt moralny[54].

Od strony podmiotowej należy rozróżnić sytuację wykorzystania niedołęstwa lub niedoświadczenia drugiej strony, gdyż w takich przypadkach działanie strony odpowiada wszystkim elementom podstępu i w tym zakresie występuję zbieg przepisów. Osoba, która zawarła umowę, w sytuacji gdy kontrahent wykorzystuje jej niedołęstwo lub brak doświadczenia, mogła stać się ofiarą podstępu. Inaczej ma się sprawa z wykorzystaniem przymusowego położenia, gdyż tu to nie wyzyskujący stworzył sytuację przymusową, a jedynie wykorzystał ją do uzyskania korzyści rażąco niewspółmiernej do własnego świadczenia. Z pewnością nie występuje tu wprowadzenie w błąd w celu do-

[49] P. Machnikowski, *Swoboda umów*..., s. 200.

[50] Wyrok SA w Poznaniu z 23 listopada 1995 r., sygn. akt I ACr 483/95, Lex nr 24813, niepubl.

[51] Wyrok SN z 24 listopada 1998 r., sygn. akt I CKN 667/97, Lex nr 1215582, niepubl.

[52] Wyrok SN z 8 października 2009 r., sygn. akt II CSK 160/09, Lex nr 529679, niepubl.

[53] C. Żuławska, op. cit., s. 168; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, op. cit., s. 149; Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 137.

[54] C. Żuławska, op. cit., s. 168.

prowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia majątkiem, nie można więc takiej sytuacji zaliczyć do kategorii podstępu. Wykorzystywanie przymusowego położenia drugiej strony może być oceniane nagannie moralnie, ale nie stanowi umyślnego wprowadzenia drugiej strony w błąd. W tym zakresie wyzysk jest instytucją, która ma autonomiczne zastosowanie, gdyż wykorzystanie sytuacji drugiej strony do zawarcia korzystnej umowy, chociaż może być moralnie naganne, nie będzie stanowiło nadużycia prawa podmiotowego, ponieważ dopiero dochodzenie wykonania takiej umowy może zostać ocenione z punktu widzenia nadużycia prawa podmiotowego.

W związku z powyższym należy opowiedzieć się za dopuszczalnością zbiegu przepisów o wadach oświadczenia woli z przepisami o wyzysku, w zakresie w jakim umowa została zawarta przy wykorzystaniu niedołęstwa lub braku doświadczenia drugiej strony, natomiast nie ma takiego zbiegu, gdy umowa została zawarta w warunkach wykorzystania przymusowego położenia drugiej strony. Rozwiązanie to ma dwojakie znaczenie. Wyzyskiwany może uniknąć skutków swojego oświadczenia złożonego pod wpływem groźby lub błędu nawet jeśli upłynął już roczny termin ochrony prawnej przewidziany w art. 88 § 2 k.c. Poza tym możliwe jest utrzymanie umowy dotkniętej wyzyskiem, co może mieć istotne znaczenie również w przypadku pokrzywdzonego. W tej sytuacji korekcie poddawane są świadczenia[55].

Relacja między art. 388 k.c. a art. 58 k.c.

Przy założeniu, że wyzysk uznaje się za wadliwość treści czynności prawnej, należy rozważyć, w jakim stosunku art. 388 k.c. pozostaje do art. 58 § 2 k.c. przewidującego nieważność czynności prawnej sprzecznej z zasadami współżycia społecznego[56]. W art. 388 k.c. ustawodawca nie powiązał *expressis verbis* działania wyzyskującego z wystąpieniem sprzeczności z zasadami współżycia społecznego. Uzasadnione więc pozostaje pytanie, czy naganne zachowanie wyzyskującego, przewidziane w treści hipotezy art. 388 k.c., jest także sprzeczne z zasadami współżycia społecznego[57]. Odmienność sankcji przewidziana w obu przepisach wymaga oceny relacji zachodzącej między normami prawnymi[58]. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że między analizowanymi regulacjami zachodzi relacja wyrażona paremią *lex specialis derogat legi generali*[59].

[55] Ibidem, s. 167; G. Karaszewski, op. cit., s. 654; K. Buczkowski, M. Wojtaszek, op. cit., s. 36.
[56] Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 137.
[57] A. Girdwoyń, *Charakter prawny instytucji wyzysku*, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 12, s. 661.
[58] Wyrok SN z 19 września 2002 r., sygn. akt II CKN 1090/00, OSNC 2003, Nr 12, poz. 166.
[59] Np. Ł. Węgrzynowski, *Odmowa dokonania przez notariusza czynności prawnej sprzecznej z zasadami współżycia społecznego*, „Przegląd Sądowy" 2015, nr 1, s. 40. Odmiennie: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, op. cit., s. 188. Autorka traktuje bowiem wyzysk jako wadę oświadczenia woli, a nie jako przyczynę wadliwej treści oświadczenia woli.

Linia orzecznicza Sądu Najwyższego w tej kwestii jest zmienna. Początkowo Sąd Najwyższy uznał, że „zakresy art. 388 k.c. i 58 k.c. mogą się krzyżować, zwłaszcza wówczas, gdy zastrzeżenie świadczenia rażąco niewspółmiernego w stosunku do własnego, jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego przez co narusza art. 353^1 k.c. w związku z przekroczeniem granicy swobody umów”[60]. Kilka lat później Sąd Najwyższy uznał, że art. 388 k.c. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 58 § 2 k.c.[61] W tym samym wyroku odniósł się do poprzedniego orzeczenia, stwierdzając jego nieprawidłowość i zarzucając mu brak bliższego uzasadnienia stanowiska. Pogląd ten zostaje podtrzymany w wyroku Sądu Najwyższego wydanym niespełna rok później[62]. W kolejnym orzeczeniu z 20 maja 2010 r. nastąpił powrót do poprzedniego stanowiska stwierdzającego krzyżowanie się zakresów obu norm[63]. W najnowszym orzecznictwie Sąd Najwyższy opowiada się za koncepcją, w myśl której art. 388 § 1 k.c. stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 58 § 2 k.c.[64] Relacja omawianych przepisów ma istotne znaczenie praktyczne, stąd silna potrzeba wypracowania stałej linii orzeczniczej.

Problem relacji przepisów był również przedmiotem analizy Sądu Apelacyjnego w Warszawie[65], choć orzeczenie to warto przybliżyć także z uwagi na uwydatnienie skutków wypełnienia dyspozycji obu przepisów. W wyroku podjętym 22 maja 2012 r. skład orzekający nawiązał do koncepcji prezentowanej w orzeczeniach Sądu Najwyższego, wskazując, że przepis regulujący zagadnienie wyzysku stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 58 § 2 k.c. Takie same stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Warszawie, zwracając jednocześnie uwagę na odmienność momentów, w których umowa staje się nieważna w obu przypadkach: „(...) Z art. 58 § 2 k.c. można wywieść roszczenie o ustalenie nieważności umowy ze skutkiem *ex tunc*, podczas gdy na podstawie art. 388 § 1 k.c. można dochodzić unieważnienia umowy ze skutkiem *ex nunc*”[66]. Trzeba zauważyć, że w przypadku wyzysku dopiero stwierdzenie nadmiernych trudności w korekcie świadczeń stron pozwala na unieważnienie umowy. Skutek w postaci bezwzględniej nieważności – występujący gdy umowa jest sprzeczna z zasadami współżycia społecznego – został wyłączony na rzecz wzruszalności[67].

---

[60] Wyrok SN z 13 stycznia 2005 r., sygn. akt IV CK 444/04, Lex nr 177233, niepubl.

[61] Wyrok SN z 8 października 2009 r., sygn. akt II CSK 160/09, Lex nr 529679, niepubl.

[62] Wyrok SN z 14 stycznia 2010 r., sygn. akt IV CSK 432/09, OSP 2011/3/30.

[63] Wyrok SN z 20 maja 2010 r., sygn. akt V CSK 387/09, Lex nr 677787, niepubl.

[64] Wyroki SN: z 19 września 2013 r., sygn. akt I CSK 651/12, OSNC 2014, Nr 7–8, poz. 76; z 31 marca 2016 r., sygn. akt IV CSK 372/15, OSP 2019, Nr 4, poz. 35; z 15 czerwca 2018 r., sygn. akt I CSK 491/17, Lex nr 2506134, niepubl. Podobnie wyrok SA w Poznaniu z 19 grudnia 2019 r., sygn. akt I ACa 260/19, Lex nr 2770865, niepubl.

[65] Wyrok SA w Warszawie z 22 maja 2012 r., sygn. akt I ACa 1020/11, Lex nr 1292160, niepubl.

[66] Wyrok SA w Warszawie z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 1088/13, Lex nr 1428246, niepubl.

[67] Wyrok SN z 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 608/11, Lex nr 1229961, niepubl.

Jak dalej tłumaczy Sąd Apelacyjny, odróżnić należy roszczenie o ustalenie nieważności umowy ze skutkiem *ex tunc* od roszczenia o unieważnienia umowy ze skutkiem *ex nunc*. Oznacza to, że strona, mając na uwadze wyrażony w art. 321 § 1 k.p.c. zakaz wyrokowania ponad żądanie, powinna skrupulatnie sformułować żądanie zasadnicze oraz rozważyć zgłoszenie żądania ewentualnego. Sąd bowiem nie może unieważnić kontraktu, jeśli strona o to również nie wnosiła[68].

Dominująca również w piśmiennictwie koncepcja pozostawania art. 388 § 1 k.c. w pozycji *lex specialis* w stosunku do art. 58 § 2 k.c.[69] zakłada zawieranie się hipotezy pierwszej z nich w całości w hipotezie drugiej normy. Jedna z przesłanek wyzysku – wykorzystanie przymusowego położenia, niedoświadczenia lub niedołęstwa oznacza naganne zachowanie kontrahenta i zaliczana jest zawsze do postępowań sprzecznych z zasadami współżycia społecznego, o których mowa w art. 58 § 2 k.c.[70] Zakres klauzuli generalnej jest szerszy, gdyż można wyróżnić czynności prawne, które są sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a nie wyczerpują przesłanek zaistnienia wyzysku. Zdania doktryny podzielone są natomiast w kwestii zastosowania konkretnej sankcji, w przypadku gdy czynność prawna zawiera znamiona obu norm. Z racji większej szczegółowości art. 388 k.c. wskazuje się, że należy zastosować sankcję w nim przewidzianą[71].

Istnieje również zapatrywanie o alternatywnej możliwości stosowania sankcji przewidzianych w art. 58 § 2 k.c. i art. 388 § 1 k.c.[72] Jak już zaznaczono, unieważnienie umowy na podstawie przepisu o wyzysku jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie jest możliwa modyfikacja wartości świadczeń, mająca na celu przywrócenie równowagi ekonomicznej. Ustawodawca chroni w ten sposób umowy zawarte w ramach wyzysku, dla których przewiduje sankcję wzruszalności[73]. Zastosować należy wówczas zasadę stopniowalności roszczeń[74]. Wyrażona zaś w art. 58 § 2 k.c. norma przewiduje sankcję bezwzględnej nieważności[75]. Założeniu o alternatywnym stosowaniu norm prawnych zarzuca się, że czynność prawna nie może być jednocześnie bezwzględnie

---

[68] A. Olejniczak, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 243.

[69] Wyrok SN z 8 października 2009 r., sygn. akt II CSK 160/09, Lex nr 529679, niepubl.

[70] Tak m.in.: T. Justyński, op. cit., s. 98; R. Trzaskowski, op. cit., s. 447; A. Cisek, J. Kremis, *Glosa do wyr. SN z dnia 1 lipca 1974 r., III CRN 119/74*, „Palestra" 1980, nr 8–9, s. 134; K. Buczkowski, M. Wojtaszek, op. cit., s. 40; odmiennie: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, op. cit., s. 189.

[71] T. Justyński, op. cit., s. 98; R. Trzaskowski, op. cit., s. 447; Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 137.

[72] A. Cisek, J. Kremis, *Z problematyki wyzysku w ujęciu kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny" 1979, z. 3, s. 71–72; M. Niedośpiał, op. cit., s. 125.

[73] Por. wyrok SA w Poznaniu z 23 listopada 1995 r., sygn. akt I ACr 483/95, Lex nr 24813, niepubl.; wyrok SN z 2 września 1998 r., sygn. akt I PKN 290/98, OSNP 1999, Nr 18, poz. 580.

[74] Zob. np. wyrok SN z 20 maja 2010 r., sygn. akt V CSK 387/09, Lex nr 677787, niepubl.

[75] M. Niedośpiał, op. cit., s. 125; A. Cisek, J. Kremis, op. cit., s. 68.

i względnie nieważna[76]. Należy zauważyć, że sankcja bezwzględnej nieważności pojawia się *ex lege*. Przedstawiana koncepcja mogłoby prowadzić do absurdu, gdyż to wyzyskiwany decydowałby, czy z niej skorzystać, czy też nie. Swoim działaniem samodzielnie przesądzałby o nieważności czynności prawnej bez ograniczeń czasowych[77]. Kolejnym poważnym zastrzeżeniem wobec takiego ujęcia zachodzącej relacji pomiędzy normami jest fakt ograniczenia uprawnienia wyzyskiwanego dwuletnim terminem zawitym. *Ratio legis* rozwiązania polega na neutralizacji niepewności prawa. Trudno jednak przyjąć, że ustawodawca łagodniejszą sankcję ograniczył dwuletniem terminem zawitym, dotkliwszą zaś nie.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że istnieje możliwość wyłączenia zastosowania art. 388 k.c. przez art. 58 § 2 k.c.[78]. Podobne zapatrywanie wyraził również Sąd Najwyższy: „Nie jest wykluczona sytuacja, w której brak wystąpienia przesłanek wyzysku mógłby prowadzić do oceny określonej umowy w świetle art. 58 § 2 k.c."[79]. W dyskursie prawniczym wyszczególnia się propozycje okoliczności, których wystąpienie uzasadnia zastosowanie art. 58 § 2 k.c., i wskazuje na konieczność pojawienia się czynnika szczególnie nagannej postawy wyzyskującego lub zaistnienia dodatkowych elementów, które wskazywałyby na sprzeczność kontraktu z zasadami współżycia społecznego[80]. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 18 marca 2008 r.[81] Zwrócił on jednak uwagę, że w takim przypadku to dominująca pozycja jednego z kontrahentów jest czynnikiem sprawczym faktycznej nierówności stron umowy, co natomiast pozwala uznać umowę za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego. Kolejną propozycją, która tłumaczyć ma konieczność zastosowania art. 58 § 2 k.c., jest wystąpienie szczególnej intensywności naruszenia zasady ekwiwalentności świadczeń[82]. Do tak poważnego zachwiania relacji między stronami, przy jednoczesnym pozbawieniu umowy racjonalności, może dojść jednak wyjątkowo. Jak już wcześniej wspomniano, w orzecznictwie zarysował się poprawny pogląd o przyzwoleniu na faktyczną nierówność świadczeń wzajemnych stanowiący wyraz woli stron[83].

---

[76] T. Justyński, op. cit., s. 99–100.

[77] Ibidem, s. 100.

[78] Tak m.in.: P. Machnikowski, *Swoboda umów*..., s. 205; A. Cisek, J. Kremis, op. cit., s. 134; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 129; M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 1..., s. 951.

[79] Wyrok SN z 8 października 2009 r., sygn. akt II CSK 160/09, Lex nr 529679, niepubl.

[80] P. Machnikowski, *Swoboda umów*..., s. 205; wyrok SA w Szczecinie z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt I ACa 716/19, Lex nr 2937474, niepubl.

[81] Wyrok SN z 18 marca 2008 r., sygn. akt IV CSK 478/07, Lex nr 371531, niepubl.

[82] M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 1..., s. 952; J. Andrzejewski, op. cit., s. 189.

[83] Np. wyrok SA w Poznaniu z 11 września 2008 r., sygn. akt I ACa 544/08, Lex nr 499187, niepubl.; wyrok SN z 27 czerwca 2012 r., sygn. akt IV CSK 557/11, Lex nr 1229971, niepubl.; wyrok SN z 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 528/10, Lex nr 794768, niepubl.

Relacje instytucji wyzysku do nieważności czynności prawnej ze względu na sprzeczność z zasadami współżycia społecznego należy rozpatrywać w dwóch okresach: przed wprowadzeniem normy konstytuującej zasadę swobody umów i w czasie jej obowiązywania. Zasada swobody umów przewiduje nieważność umowy sprzecznej z zasadami współżycia społecznego i to ona znajdzie w pierwszej kolejności zastosowanie jako podstawa uznania umowy za nieważną ze względu na sprzeczność z zasadami współżycia społecznego. Nie ma wątpliwości, że działanie strony wyzyskującej stanowi działanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, co znajduje wyraz w następującym stwierdzeniu: „Z natury słuszności wynika, że nikt nie powinien bogacić się z cudzego uszczerbku" (*Nam hoc natura aequum est neminem cum alterius detrimento fieri locupletiorem*). Szczególna rola art. 388 k.c. polega na tym, że nie kwalifikuje wprost zachowania wyzyskującego do zachowań sprzecznych z zasadami współżycia społecznego, tak jak nie czyni tego w odniesieniu do podstępu, chociaż jest jasne, że podstęp także zawsze jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Ponadto uznaje, że umowa zawarta w warunkach wyzysku jest ważna, jednak na wniosek strony dotkniętej wyzyskiem sąd może modyfikować jej treść albo ją unieważnić, co nie oznacza sankcji nieważności od chwili zawarcia umowy, lecz od chwili orzeczenia. W tym zakresie przepis art. 388 k.c. stanowi *lex specialis* w stosunku do zasady nieważności umów i zasady nieważności czynności prawnych sprzecznych z zasadami współżycia, gdyż mimo wystąpienia takiej sprzeczności, nie feruje sankcji nieważności, lecz pozostawia w gestii sądu zmodyfikowanie umowy tak, aby odzwierciedlała zasadę słuszności kontraktowej, a dopiero w braku takiej możliwości unieważnił umowę, czego nie można utożsamiać ze stwierdzeniem nieważności umowy.

Należy zauważyć, że ocena umowy w świetle art. 58 § 2 k.c. jest szczególnie korzystna dla strony wyzyskanej, gdy upłynął termin powołania się na art. 388 k.c., nie wystąpiły wszystkie warunki konieczne do możliwości zastosowania przepisu[84] lub gdy występują trudności w wykazaniu zaistnienia przesłanek podmiotowych wyzysku[85]. Jednak to nieefektywność art. 388 k.c. zmusza do ciągłego szukania adekwatnego środka ochrony pokrzywdzonego. Rozwiązania problemu upatruje się w przyjęciu, że dyspozycje obu norm się krzyżują. Wymagałoby to jednak badania relacji zachodzącej między art. 388 k.c. a art. 58 § 2 w zw. z art. 353^1 k.c. W takim ujęciu zaakcentować należy, że wyzysk stanowi ustawowe ograniczenie swobody umów. Sprzeczność z zasadami współżycia społecznego, powstała na skutek zastrzeżenia rażąco niewspółmiernego świadczenia, prowadziłaby do przekroczenie granic art. 353^1 k.c.[86]

[84] Wyrok SN z 14 stycznia 2010 r., sygn. akt IV CSK 432/09, OSP 2011, Nr 3, poz. 30.

[85] Por. wyroki SN: z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt II CSK 24/07, Lex nr 319567, niepubl.; z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt I CKN 779/97, Lex nr 50741, niepubl.

[86] Wyroki SN: z 20 maja 2010 r., sygn. akt V CSK 387/09, Lex nr 677787, niepubl. i z 15 czerwca 2018 r., sygn. akt I CSK 491/17, Lex nr 2506134, niepubl.; wyrok SA w Gdańsku z 18 marca 2019 r., sygn. akt V ACa 87/19, KSAG 2020, Nr 1, poz. 1.

Podsumowanie

Do nieprzyjaznej wyzyskanemu dyspozycji art. 388 k.c. dołączają spory poświęcone zakresowi zastosowania instytucji oraz stosunkowi art. 388 k.c. do art. 58 k.c. W pierwszym przypadku Sąd Najwyższy wielokrotnie opowiadał się za możliwością zastosowania instytucji wyzysku zarówno do umów dwustronnie zobowiązujących, jak i wzajemnych. Mając na uwadze, że pojęcie umowy wzajemnej zawiera się w pojęciu umowy dwustronnie zobowiązującej, należy przyjąć, że w ocenie Sądu Najwyższego właściwy jest szeroki zakres zastosowania instytucji. Należy nadmienić, że sytuacja wyzyskanego w procesie, jak wskazuje wieloletnia praktyka, jest bardzo trudna (np. udowodnienie wystąpienia przesłanek subiektywnych). Dalsze ograniczenia możliwości przywrócenia równowagi ekonomicznej wypaczałyby jeszcze mocniej rolę tej instytucji.

Różnorodne koncepcje relacji zachodzącej między art. 388 a art. 58 § 2 k.c. na etapie stosowania prawa nie przynoszą zadawalających efektów. Próba przełamania usztywnionej przepisem szczegółowym regulacji umożliwiającej stosowanie art. 58 § 2 k.c. postulowana jest *de lege lata* w drodze przyjęcia założenia, że przepis art. 388 stanowi *lex specialis* wobec art. 58 § 2 w zw. z art. 353^1 k.c.

Najmniejsze znaczenie dla wyzyskanego ma spór dotyczący kwalifikacji wyzysku jako wady oświadczenia woli bądź wadliwej treści oświadczenia woli. W odniesieniu do tego zagadnienia Sąd Najwyższy nie przyjął stałej linii orzeczniczej, choć przeważają judykatury zaliczające go do wad oświadczenia woli. Jak już zostało wspomniane, projekty księgi pierwszej Kodeksu cywilnego z 2008 r. oraz z 2015 r. wprost ujmują wyzysk jako wadę oświadczenia woli.

Przepis art. 388 k.c. jest krytycznie oceniany przez przedstawicieli doktryny, według których nie spełnia swojej funkcji[87] Wyzyskanemu, który w założeniu przepisu jest niedołężny, niedoświadczony lub znajduje się w przymusowym położeniu, przyznano krótki termin zawity na realizację swoich uprawnień. Sąd Najwyższy, jak do tej pory, nie uwzględnił żadnego z żądań opartego wyłącznie na podstawie art. 388 k.c. Wobec tego w literaturze coraz śmielej postuluje się uchylenie martwego przepisu. Niniejsze opracowanie miało skłonić do pogłębionej refleksji nad charakterem prawnym instytucji, zaś zasygnalizowane trudności co do stosowania art. 388 k.c. mogą stanowić asumpt do ponownego rozważenia sensu istnienia instytucja w obecnym kształcie.

[87] M. Wilejczyk, *Sprawiedliwość kontraktowa. Pojęcie, realizacja, granice*, „Studia Prawa Prywatnego" 2018, nr 2, s. 15; J. Andrzejewski, op. cit., s. 194.

Wykaz literatury

Andrzejewski J., *Czy art. 388 k.c. jest potrzebny? Wyzysk w Kodeksie cywilnym oraz w tzw. perspektywie kodyfikacyjnej – spojrzenie krytyczne i wnioski de lege ferenda*, [w:] P. Stec, M. Załucki (red.), *Wokół rekodyfikacji prawa cywilnego. Prace jubileuszowe*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015.

Andrzejewski J., Szafrański W., *Wyzysk (art. 388 Kodeksu cywilnego) w polskim prawie prywatnym a obrót dziełami sztuki*, „Santande Art and Culture Law Review" 2016, nr 1.

Banaszczyk Z., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 2: *Komentarz do art. 450–1088*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Bierecki D., *Regulacja prawna wyzysku. Uwagi de lege lata oraz de lege ferenda*, „Rejent" 2015, nr 7.

Buczkowski K., Wojtaszek M., *Lichwa pieniężna – zagadnienia cywilnoprawne*, „Przegląd Prawa Handlowego" 1999, nr 8.

Cisek A., Kremis J., *Glosa do wyr. SN z dnia 1 lipca 1974 r., III CRN 119/74*, „Palestra" 1980, nr 8–9.

Cisek A., Kremis J., *Z problematyki wyzysku w ujęciu kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny" 1979, z. 3.

Czachórski W., *Zarys prawa zobowiązań. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1963.

Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2009.

Doliwa A., *Zobowiązania*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Domański L., *Instytucje kodeksu zobowiązań. Komentarz teoretyczno-praktyczny: część ogólna*, t. 1, Wyd. M. Ginter, Warszawa 1938.

Girdwoyń A., *Charakter prawny instytucji wyzysku*, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 12.

Girdwoyń A., *Rażąca nierówność świadczeń w transakcjach opcji walutowych – glosa – I CSK 651/12*, „Monitor Prawniczy" 2016, nr 3.

Golat R., *Wyzysk a obrót nieruchomościami*, „Nieruchomości" 2019, nr 5.

Gołaczyński J., *Umowa zabezpieczająca*, [w:] E. Gniewek (red.), *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, Zakamycze, Kraków 2000.

Grobel S., *Prawo powstrzymania się ze spełnieniem świadczenia w zobowiązaniach wynikających z umów wzajemnych*, Wyd. UŚ, Katowice 1991.

Grobel S., *Umowa przewozu przesyłek jako umowa wzajemna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego" 1989, nr 10.

Grzybowski S., *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, oprac. red. W. Czachórski, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.

Gudowski J., [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, LexisNexis, Warszawa 2007.

Justyński T., *Relacja między art. 58^2 a art. 388 k.c. w kontekście nadmiernych odsetek umownych*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 1.

Karaszewski G., [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.

Katner W.J., [w:] S. Włodyka (red.), *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, C.H. Beck, Warszawa 2001.

Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wyd. UWr, Wrocław 2005.

Kosmol M., *Laesio enormis w XXI w. – czy matematyczne podejście do ustalania granic dopuszczalnej nieekwiwalentności świadczeń w umowach dwustronnie zobowiązujących jest pożądane?*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2019, nr 2.
Lemkowski M., *Odsetki cywilnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
Lewaszkiewicz-Petrykowska B., *Wady oświadczenia woli w polskim prawie cywilnym*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1973.
Longchamps de Berier R., *Zobowiązania*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1948.
Łętowska E., *Podstawy prawa cywilnego*, Ecostar, Warszawa 1997.
Machnikowski P., [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353[1] k.c. Konstrukcja prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
Niedośpiał M., *Glosa do wyr. S.A. w Rzeszowie z dnia 18 czerwca 1998 r., I ACA 178/98*, OSA 2001, nr 7–8.
Ohanowicz A., Górski J., *Zarys prawa zobowiązań*, PWN, Warszawa 1970.
Olejniczak A., [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
Olejniczak A., [w:] J. Rajski (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2001.
Pecyna M., *Międzywojenna refleksja o części ogólnej prawa cywilnego i jej doniosłość dla kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo" 2018, nr 11.
Popiołek W., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz do art. 1–449[10]*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
Popiołek W., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
Raczkowski M., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o wyzysku w stosunkach pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 7.
Radwański Z., [w:] J. Panowicz-Lipska (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 8, C.H. Beck, Warszawa 2004.
Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1998.
Szpunar A., *O umowie pożyczki*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 3.
Szpunar A., *O zastrzeżeniu nadmiernych odsetek umownych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2001, nr 10.
Trzaskowski R., *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych, art. 353[1] k.c.*, Zakamycze, Kraków 2005.
Węgrzynowski Ł., *Ekwiwalentność świadczeń w umowie wzajemnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
Węgrzynowski Ł., *Odmowa dokonania przez notariusza czynności prawnej sprzecznej z zasadami współżycia społecznego*, „Przegląd Sądowy" 2015, nr 1.
Wilejczyk M., *Sprawiedliwość kontraktowa. Pojęcie, realizacja, granice*, „Studia Prawa Prywatnego" 2018, nr 2.
Witczak H., Kawałko A., *Zobowiązania*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
Zagrobelny K., [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
Zoll F., *Zobowiązania w zarysie według polskiego Kodeksu zobowiązań*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1948.

Zoll F., [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2018.
Żuławska C., [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Zobowiązania*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Summary

The essence of exploitation in Polish civil law

Keywords: civil code exploitation, mutual agreement, defects in the declaration of intent, principles of community life.

The aim of the article is to systematize and assess the accuracy of the jurisprudence of the Supreme Court on the qualification of exploitation in Polish civil law. The Supreme Court has commented repeatedly on the exploitation of the legal acts that are part of the facts constituting the basis for the judicial resolution. In their decisions, the Supreme Court presented views on the legal qualification of exploitation which changed with time. The authors confront the theses from the judicial decisions and doctrines regarding exploitation. The considerations start with the presentation of the subjective, functional and juridical concept of formation of a reciprocal agreement and evocation of judicial decisions based on assumptions of the given concepts about the scope of Article 388 of the Civil Code. The authors argue with the thesis about the applicability of Article 388 of the Civil Code in mutual and binding contracts for both sides. The legal nature of exploitation is analyzed to answer the question of whether it should be counted as vices of consent, or rather as defects in the content of the consent. The other concept is favoured. A legal discourse related to a possibility of concurrence of regulations regarding vices of consent and Article 388 of the Civil Code is mentioned as well. The final considerations are devoted to the relation of Article 388 of the Civil Code to Article 58 section 2 of the Civil Code. The authors point out attempts of the Supreme Court to depart from the dominating view that Article 388 of the Civil Code is lex special concerning Article 58 section 2 of the Civil Code. In the opinion of the Authors, significant practical issues that have not been resolved by the Supreme Court may be an impulse for the development of discussions as to the sense of the continued application of Art. 388 of the Civil Code.

DOI: 10.31648/sp.7985

Anna Łukaszuk
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0001-8909-0070
alukaszuk@ur.edu.pl

Problematyka kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Wstęp

Współczesny człowiek doświadcza intensywnego rozwoju technologii cyfrowych we wszystkich sferach życia. Rozwój ten jest czynnikiem znaczących zmian zachodzących w gospodarce, bezpieczeństwie, edukacji, medycynie, administracji publicznej, kontaktach międzyludzkich, a także w dostarczaniu usług nowej jakości. Wyzwania nowej rzeczywistości związane z globalizacją, robotyzacją, sztuczną inteligencją, rzeczywistością wirtualną VR i innymi przełomowymi technologiami, jak Internet rzeczy, 5G, *blockchain*, *big data*, wymuszają dokonania fundamentalnych zmian roli i miejsca kompetencji w życiu współczesnego człowieka. Dokonuje się przy tym zmiana modelu kompetencji niezbędnych, których posiadanie umożliwi funkcjonowanie i zapewni odpowiednią jakość życia.

Rozwój społeczny i gospodarczy zależy od kapitału ludzkiego, w tym kompetencji zasobów pracy. Dlatego zarówno społeczeństwa, jak i poszczególni obywatele stoją przed wyzwaniem, jakim jest ciągłe rozwijanie i zdobywanie nowych kompetencji – tych ogólnych, jak i specyficznych, związanych z wykonywaną pracą. Wyzwanie to wynika z wymagań stawianych społecznościom i ich uczestnikom w perspektywie lokalnej, krajowej, ale też europejskiej czy globalnej. Wiążą się z coraz szybszym przyrostem wiedzy i rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych, a co za tym idzie – zwiększeniem wymagań i oczekiwań odnoszących się do kompetencji i ich wykorzystywania, przede wszystkim na rynkach pracy[1].

[1] *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*, Warszawa 2013, s. 10.

Zdiagnozowane w czasie pandemii koronawirusa problemy związane z zapewnieniem ciągłości świadczenia usług i podtrzymania procesów administracyjnych, z jakimi mierzyły się jednostki administracji publicznej, jak również rosnące zapotrzebowanie na e-usługi, zwłaszcza o wysokim stopniu dojrzałości, umożliwiające ograniczenie interakcji między urzędnikiem, przedsiębiorcą i obywatelem, wymusza na administracji publicznej upowszechnianie rozwiązań cyfrowych m.in. do automatycznej obsługi klienta[2]. Pandemia sprawiła, że korzystanie z kompetencji cyfrowych stało się powszechne prawie we wszystkich dziedzinach życia zawodowego oraz społecznego, a świadome i odpowiedzialne wykorzystywanie technologii cyfrowych okazało się gwarantem zachowania ciągłości funkcjonowania państwa, jak również umożliwiło naukę i pracę zdalną. Niestety, pandemia w dramatyczny sposób uwidoczniła także deficyt umiejętności cyfrowych, sprawiając, że osoby nieposiadające tych kompetencji zostały zepchnięte na margines prawie w każdym aspekcie życia. Zadaniem priorytetowym stało się podniesienie poziomu kompetencji cyfrowych pracowników administracji publicznej do poziomu umożliwiającego zachowanie ciągłości świadczenia usług publicznych[3].

Mówiąc o nowoczesnej administracji mamy na myśli taką, która nie tylko odpowiednio realizuje swoje zadania, ale również wychodzi naprzeciw oczekiwaniom obywateli, chcących dziś usług „szytych na miarę", które będą odpowiadać na konkretne potrzeby, ale jednocześnie będą dostosowane do ich umiejętności. Odpowiednio zaprojektowane e-usługi publiczne mogą więc stymulować rozwój kompetencji cyfrowych[4]. Kapitał ludzki o wysokich kompetencjach i kwalifikacjach dostosowanych do wyzwań zmieniającej się rzeczywistości stanowi jeden z nieodzownych warunków szybkiego rozwoju gospodarczego oraz poprawy jakości życia obywateli. Kluczowe jest pomnażanie i wykorzystywanie potencjału wiedzy, umiejętności i kreatywności, które pozwalają na realizację aspiracji zawodowych, umożliwiają adaptację do ciągle pojawiających się zmian w gospodarce oraz są niezbędny do tworzenia nowych, innowacyjnych rozwiązań[5] .

Nowe technologie to najszybciej rozwijający się sektor gospodarki, dlatego tak istotna staje się konieczność stałego podnoszenia cyfrowych kompetencji Polaków na rynku pracy. Już w najbliższych latach od posiadania zaawansowanych kompetencji cyfrowych przez pracowników zależeć będzie dynamika

---

[2] Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Projekt umowy partnerstwa polityki spójności 2021–2027, Warszawa 2021, s. 255.

[3] Ibidem, s. 232 233.

[4] Uchwała nr 17 Rady do Spraw Cyfryzacji z dnia 10 czerwca 2016 r. w sprawie rekomendacji Zespołu do spraw kompetencji, Zespół ds. kompetencji cyfrowych przy Radzie ds. Cyfryzacji, *Kierunki rozwoju kompetencji cyfrowych i medialnych*, s. 8.

[5] 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, s. 274).

dalszego rozwoju Polski[6]. Przemysł 4.0 (Industrie 4.0), jako koncepcja opisująca złożony proces transformacji technologicznej i organizacyjnej, to nie tylko modne i chwytliwe hasło, ale realna rzeczywistość, która nas otacza. Administracja w tym procesie odpowiada za dwa bardzo ważne zadania. Przyczynia się do stworzenia odpowiednich warunków (przede wszystkim prawnych i regulacyjnych oraz finansowych), a także sprzyjającego ekosystemu gospodarczego dla rozwoju polskich firm. Musi również na nowo zdefiniować swoje procesy i model funkcjonowania poszczególnych instytucji, aby dostarczać wysokiej jakości usług dla swoich klientów, czyli ogółu obywateli[7].

Niewątpliwie jednym z największych wyzwań w kontekście dynamicznie dokonujących się zmian w rozwoju cyfrowym jest przygotowanie społeczeństwa do funkcjonowania w obecnej rzeczywistości. Powyższe zmiany wymagają zarówno uświadomienia sobie, czym w istocie jest rozwój cyfrowy i związana z nim transformacja, ale także polegają na wskazaniu korzyści wynikających z dokonujących się zmian, przedstawieniu niezbędnych narzędzi do funkcjonowania w tej rzeczywistości, jak również świadomości potencjalnych zagrożeń i niwelowaniu zdiagnozowanych deficytów w posiadanych kompetencjach cyfrowych. Proces cyfryzacji i transformacji z nią związanej wymusza wprowadzenia wielu zmian zarówno w sferze organizacyjnej, jak i strukturalnej na różnych poziomach funkcjonowania społeczeństwa. Ważne w tym procesie jest budowanie świadomości istnienia usług cyfrowych i konieczności nabywania umiejętności korzystania z nich. Stawia to przed państwem szereg wyzwań polegających zarówno na opracowaniu narzędzi stymulujących popyt na usługi cyfrowe, jak również odpowiednich warunków ich podaży. Powyższe działania powinny opierać się na analizie potrzeb i możliwości, a także potencjału, jakim dysponuje społeczeństwo w zakresie rozwoju cyfrowego. Aby móc przystąpić do transformacji cyfrowej, należy posiadać odpowiednio wykwalifikowane zasoby ludzkie, które będą dokonywać owej transformacji. W tym kontekście kompetencje cyfrowe kadr administracji publicznej stanowią kluczowy czynnik procesu transformacji.

Problem braku wysoko kwalifikowanych kadr po stronie administracji publicznej w obszarze nowoczesnych technologii ICT jest sygnalizowany od wielu lat. Podkreśla się fakt, że kompetencje cyfrowe administracji nie mogą ograniczać się do sfery czysto technicznej. Technologia nie jest celem samym w sobie. Administracja powinna zbudować kompetencje w praktycznym stosowaniu technologii cyfrowych, tak by odpowiadać na realne potrzeby, niwelować bariery, upraszczać procesy i zmniejszać koszty własnego funkcjonowania. Administracja powinna posiadać kompetencje, które pozwala-

[6] Uchwała nr 17 Rady do Spraw Cyfryzacji..., s. 6.

[7] M. Gilewski, *Cyfrowa transformacja w Polsce. W kierunku nowoczesnej gospodarki i administracji*, https://koliber.org/analiza-cyfrowa-transformacja-w-polsce-w-kierunku-nowoczesnej-gospodarki-i-administracji/ (data dostępu: 20.04.2022).

łyby jej przeprowadzać audyty, analizy i konsultacje; powinna potrafić oceniać od strony technicznej i ekonomicznej projekty przekazywane do opiniowania[8].

Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie i analiza problematyki dotyczącej kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej w polskich jednostkach samorządu terytorialnego. Założenia zmian związanych z transformacją cyfrową naszego kraju zobowiązują jednostki samorządu terytorialnego do stworzenia warunków do prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego mieszkańców, odpowiadającego potrzebom zmian kształtowanych przez Unię Europejską. W tym kontekście zostały przedstawione założenia dotyczące transformacji cyfrowej zawarte w dokumentach unijnych. Celem odniesienia się do licznych regulacji unijnych jest fakt, że to właśnie obecnie prezentowane priorytety Unii Europejskiej w zakresie transformacji cyfrowej oraz kompetencji cyfrowych, w sposób bezpośredni, chociażby w aspekcie finansowym (możliwość pozyskiwania środków na realizację założeń transformacji), kształtują sytuację polskich jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie kluczowym czynnikiem procesu transformacji cyfrowej jest tworzenie adekwatnych, wewnątrzkrajowych warunków i otoczenia prawnego, które będzie jej sprzyjać. Temu służą wprowadzane przez polskiego ustawodawcę stosowne akty prawne, przyjmujące postać strategii i programów, takich jak Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych do 2030 roku czy Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, których przedstawienia i omówienia dokonano na potrzeby niniejszego artykułu. Analiza powyższych regulacji została dokonana w kontekście zagadnień związanych z kształtowaniem, rozwojem oraz zdiagnozowanymi deficytami w zakresie kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej, a także do zawartych w nich wytycznych odnoszących się do transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, Polska nie wykorzystuje potencjału technologii cyfrowych, czego wyrazem jest m.in. wartość indeksu cyfrowej gospodarki i społeczeństwa cyfrowego (DESI) plasująca nasz kraj na jednej z ostatnich pozycji wśród państw Unii Europejskiej. Na ten wynik znaczący wpływ ma niski poziom kompetencji cyfrowych[9]. Progres w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jest niezadawalający i stanowi zasadniczą barierę w procesie transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego. Zważywszy na powyższy stan faktyczny, rozważania poczynione w artykule posłużyć mają ustaleniu głównych barier, które wpły-

[8] *Kompetencje – Centrum Kompetencyjne Administracji (CKA)*, http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/kompetencje-centrum-kompetencyjne-administracji-cka-0 (data dostępu: 26.04.2022).

[9] Komisja Europejska, Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. – Polska.

wają na niski poziom kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej i hamują ich dalszy rozwój, a także stanowią próbę znalezienia rozwiązań lub neutralizacji zdiagnozowanych problemów. Kształtowanie i stały wzrost poziomu kompetencji cyfrowych wymaga szczególnego zainteresowania i wsparcia. Ponieważ problematyka dotycząca powyższej tematyki jest obszerna i nie sposób jej kompleksowo przedstawić w niniejszej publikacji, skoncentrowano się jedynie na ukazaniu głównych problemów dotyczących kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej, które mają wpływ na proces transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego.

Pojęcie kompetencji cyfrowych

Szczególnie ważne z perspektywy dynamiki zmian zachodzących na świecie i potrzeby dostosowania się do nich są kompetencje kluczowe, definiowane przez Radę Unii Europejskiej jako te, których wszyscy potrzebują do samorealizacji i rozwoju osobistego, zatrudnienia, włączenia społecznego, zrównoważonego stylu życia, udanego życia w pokojowych społeczeństwach, kierowania życiem w sposób prozdrowotny i aktywnego obywatelstwa[10]. Wśród ośmiu wymienionych kompetencji kluczowych znajdują się kompetencje cyfrowe, które określane są jako kompetencje obejmujące pewne, krytyczne i odpowiedzialne korzystanie z technologii cyfrowych i interesowanie się nimi do celów uczenia się, pracy i udziału w społeczeństwie. Obejmują one umiejętność korzystania z informacji i danych, komunikowanie się i współpracę, umiejętność korzystania z mediów, tworzenie treści cyfrowych (w tym programowanie), bezpieczeństwo (w tym komfort cyfrowy i kompetencje związane z cyberbezpieczeństwem), kwestie dotyczące własności intelektualnej, rozwiązywanie problemów i krytyczne myślenie[11].

Budowanie kompetencji cyfrowych jest wyzwaniem, które wymaga podjęcia szeregu działań o wymiarze strategicznym, nastawionym na realizację wieloaspektowych i długofalowych przedsięwzięć. Konieczność podjęcia tych działań w perspektywie najbliższych lat dostrzega się w działaniach Unii Europejskiej. Zważywszy na fakt, że kompetencje cyfrowe – obok czytania, pisania, umiejętności matematycznych i językowych – stanowią zespół fundamentalnych umiejętności współczesnego człowieka[12], wydaje się być w pełni

[10] Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0604%2801%29 (data dostępu: 5.05.2022).

[11] Ibidem.

[12] Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych do roku 2030 – projekt, Warszawa 2019, s. 6, https://docplayer.pl/190215528-Program-rozwoju-kompetencji-cyfrowych-do-roku-2030.html (data dostępu: 18.04.2022).

uzasadnione, wręcz niezbędne podjęcie systemowych działań polegających na budowaniu kompetencji cyfrowych w społeczeństwie. W literaturze odnoszącej się do pojęć cyfryzacji i transformacji cyfrowej pojęcie kompetencji w tym zakresie określane jest jako e-kompetencje, kompetencje cyfrowe (*digital competences*), umiejętności cyfrowe (*digital skills, e-skills*) czy alfabetyzacja cyfrowa (*digital literacy*). Podkreśla się, że jest to pojęcie wielopłaszczyznowe i odnosi się do szeregu różnego rodzaju umiejętności.

Kompetencje cyfrowe definiowane są jako harmonijna kompozycja wiedzy, umiejętności i postaw umożliwiających życie, uczenie się i pracę w społeczeństwie wykorzystującym technologie cyfrowe. Na kompetencje cyfrowe składają się kompetencje informatyczne, czyli umiejętność posługiwania się komputerem i innymi urządzeniami elektronicznymi, korzystania z internetu, aplikacji i oprogramowania, kompetencje informacyjne polegające na umiejętności wyszukiwania informacji, rozumienia ich, a także selekcji i oceny krytycznej oraz kompetencje funkcjonalne, czyli realne wykorzystanie powyższych kompetencji w różnych sferach codziennego życia, takich jak finanse, praca i rozwój zawodowy, utrzymywanie relacji, zdrowie, hobby, zaangażowanie obywatelskie, życie duchowe itd.[13] Opracowany na zlecenie Komisji Europejskiej model DIGCOMP definiuje pięć podstawowych obszarów e-kompetencji. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi jedynie o podstawowe, instrumentalne umiejętności oraz o wiedzę dotyczącą wykorzystania technologii i mediów cyfrowych. Kompetencje te obejmują bowiem również bardziej zaawansowane umiejętności z zakresu komunikacji, takie jak interakcje społeczne z pomocą technologii, dzielenie się informacją i treściami, partycypacja obywatelska online, współpraca online, zarządzanie tożsamością cyfrową, z zakresu współpracy, zarządzania wiedzą, uczenia się i rozwiązywania problemów technicznych, określanie potrzeb i ich rozwiązań, innowacyjność i kreatywność z pomocą technologii, określanie luk w kompetencjach cyfrowych, z zakresu treści ich tworzenia i łączenia, prawa autorskiego i licencjonowania, programowania oraz z zakresu bezpieczeństwa zabezpieczanie urządzeń, zabezpieczanie danych i tożsamości cyfrowej, ochrona zdrowia, ochrona środowiska[14]. Do szeroko definiowanych kompetencji cyfrowych zaliczane jest także tzw. myślenie komputacyjne, którym określamy zdolność znajdywania rozwiązań skomplikowanych, otwartych problemów, na ogół z wykorzystaniem technologii cyfrowych oraz analizy danych. Rozwijanie umiejętności wykorzystania informacji i danych jest niezbędne w czasach ich powszechnej dostępności. Umiejętności te obejmują zdolność do wyszukiwania informacji, krytycznej oceny jej jakości

[13] Cyfryzacja KPRM, *Kompetencje cyfrowe*, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/kompetencje-cyfrowe (data dostępu: 10.04.2022).

[14] *DIGCOMP: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe*, Luxembourg 2013, s. 15–32.

i źródeł, analizy danych oraz efektywnego zarządzania informacją (również w formie graficznej)[15].

Kompetencje należy rozumieć szeroko, jako powiązaną ze sobą wiedzę, umiejętności, motywacje i świadomość. Strategiczne znaczenie kompetencji cyfrowych wykracza poza kwestię zrównoważonego rozwoju społeczeństwa cyfrowego. Silne kompetencje cyfrowe w społeczeństwie, na co wskazują dokumenty strategiczne, przekładają się m.in. na kształt rynku pracy i konkurencyjność polskich pracowników, zdolność budowania kapitału społecznego i kulturowego, mogą też być źródłem znaczących oszczędności (np. dla administracji publicznej wdrażającej bardziej efektywne rozwiązania e-administracji)[16]. Celem rozwoju e-kompetencji jest efektywne wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w różnych obszarach życia, tak w pracy, nauce, rozrywce, czy załatwianiu spraw urzędowych, a długofalowo osiąganiu osobistej samorealizacji, aktywności zawodowej i społecznej[17].

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej jako SOR) zakłada, że niezbędne są działania podejmowane na rzecz rozwój kompetencji cyfrowych, polegające na wsparciu w obszarze edukacji, nauki, kształcenia przez całe życie, elastyczne dopasowanie do indywidualnych potrzeb obywateli, wsparcie adresowane do grup o zróżnicowanych poziomach kompetencji cyfrowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz włączenia cyfrowego. Strategia zakłada przejście do modelu gospodarki opartej na wiedzy. Nie będzie to jednak możliwe bez wykorzystania kompetencji cyfrowych. Stanowić będą one o przewadze konkurencyjnej Polski w XXI w.[18] Z kolei Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (dalej jako PZIP), jako strategiczny dokument określający działania Rady Ministrów zmierzające do rozwoju polskiej administracji publicznej, przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii cyfrowych, a w efekcie usprawnienia funkcjonowania Państwa, zakłada, że kształtowanie kompetencji cyfrowych, znajdujących się w grupie umiejętności przekrojowych, wymaga szczególnego zainteresowania i wsparcia i będzie obejmował zarówno obywateli, kadry administracji publicznej i specjalistów TIK[19]. Wskazuje na

---

[15] K. Głomb, T. Kulisiewicz, M. Jakubowski, A. Krawczyk, Z. Nowakowski, A. Złotnicki, T. Gajderowicz, *Kompetencje przyszłości w czasach cyfrowej dysrupcji. Studium wyzwań dla Polski w perspektywie roku 2030*, Warszawa 2019, s. 17.

[16] J. Jasiewicz, M. Filiciak, A. Mierzecka, K. Śliwowski, A. Klimczuk, M. Kisilowska, A. Tarkowski, J. Zadrożny, *Ramowy katalog kompetencji cyfrowych (Framework Directory of Digital Skills)*, Warszawa 2015, s. 5.

[17] Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych & Centrum Cyfrowe Projekt Polska, *Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy*, s. 4.

[18] Uchwała nr 8 Rady Ministrów..., s. 295.

[19] Uchwała nr 109/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019, Program Zintegrowanej Cyfryzacji Państwa, Warszawa 2019, s. 6.

wyraźną potrzeba podjęcia systemowych, skoordynowanych działań na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych na każdym etapie życia obywateli, ponieważ to ich niski poziom wśród naszego społeczeństwa stanowi podstawową barierę dla rozwoju gospodarczego. W SOR podkreśla się, że posiadanie umiejętności cyfrowych, które są niezbędne do funkcjonowania we współczesnym świecie, bez względu na wiek czy sprawność fizyczną, pozwala na poznawanie treści cyfrowych i ocenę ich wiarygodności, użycie ich w życiu codziennym, co rozszerza popyt na e-usługi, przyczynia się do rozwoju gospodarczego i realizacji celów owej strategii.

W treści zaleceń Rady UE podkreśla się fakt, że korzystanie z technologii i treści cyfrowych wymaga refleksyjnego i krytycznego, a zarazem pełnego ciekawości, otwartego i perspektywicznego nastawienia do ich rozwoju. Wymaga również etycznego, bezpiecznego i odpowiedzialnego podejścia do stosowania tych narzędzi. Do prawidłowego postrzegania roli i wagi kompetencji cyfrowych w procesie transformacji cyfrowych niezbędne jest rozumienie:

– w jaki sposób technologie cyfrowe mogą pomagać w komunikowaniu się, kreatywności i innowacjach oraz świadomość związanych z nimi możliwości, ograniczeń, skutków i zagrożeń,

– ogólnych zasad, mechanizmów i logiki leżących u podstaw ewoluujących technologii cyfrowych oraz znajomość podstawowych funkcji i korzystanie z różnych rodzajów urządzeń, oprogramowania i sieci,

– przyjmowanie krytycznego podejścia do trafności, wiarygodności i wpływu informacji i danych udostępnianych drogą cyfrową oraz świadomość prawnych i etycznych zasad związanych z korzystaniem z technologii cyfrowych,

– zdolność do korzystania z technologii cyfrowych w celu wsparcia aktywnej postawy obywatelskiej i włączenia społecznego, współpracy z innymi osobami oraz kreatywności w realizacji celów osobistych, społecznych i biznesowych,

– umiejętności, które obejmują zdolność do korzystania z treści cyfrowych, uzyskiwania do nich dostępu, ich filtrowania, oceny, tworzenia, programowania i udostępniania,

– zarządzania informacjami, treściami, danymi i tożsamościami cyfrowymi oraz do ich ochrony, a także rozpoznawania i skutecznego wykorzystywania oprogramowania, urządzeń, sztucznej inteligencji lub robotów[20].

Znaczenie kompetencji cyfrowych w procesie transformacji cyfrowej

Rozwój kompetencji cyfrowych jest istotny nie tylko w perspektywie ciągłego rozwoju nowych technologii, ale przede wszystkim możliwości ich stoso-

[20] Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych…

wania w różnych obszarach życia, co przekłada się na efektywność radzenia sobie z różnego rodzaju wyzwaniami. Konieczność podjęcia działań na rzecz przeprowadzenia transformacji cyfrowej w perspektywie najbliższych lat dostrzega się w działaniach Unii Europejskiej. Podkreśla się, że jest to niezbędny proces z perspektywy ciągłego rozwoju nowych technologii i ich zastosowania w niemalże każdym aspekcie życie człowieka, pozwalając często na szybsze, wygodniejsze i tańsze radzenie sobie z codziennymi zadaniami. Efektywność i wydajność działania ma również bezpośrednio przełożyć się na funkcjonowanie aparatu administracyjnego państwa, które powinno zapewnić obywatelom możliwość korzystania z wszelkich dostępnych rozwiązań usprawniających życie. Do realizacji tych założeń niezbędna jest również wiedza i świadomość potencjalnych zagrożeń, które towarzyszą procesowi transformacji. Zalicza się do nich chociażby prawidłowe korzystanie z usług chmurowych, ochrona danych osobowych czy też zagadnienia związane z automatyzacją i awataryzacją działań administracji, co tworzy szereg dylematów i pytań dotyczących wyboru i stopnia zaawansowania niezbędnych rozwiązań. Pomocą, swoistą kotwicą w nowym ułożeniu praw i obowiązków mieszkańców gminy, powiatu, województwa w erze cyfrowej stają się zasady prawa administracyjnego i fundamentalne zasady samorządu (pomocniczość i decentralizacja). Obowiązujące prawo wymaga przeglądu pod kątem zakresu dostępu do wiedzy o społeczeństwie lokalnym. Prawo musi stworzyć nowe bariery dla ochrony dobra wspólnego, przede wszystkim godności i wolności człowieka, co leży również w interesie administracji[21].

Jedynym z celów „Cyfrowego Kompasu", w ramach II Europejskiej agendy cyfrowej, które mają zostać osiągnięte do 2030 roku, jest założenie, aby wszystkie kluczowe usługi publiczne były dostępne online, wszyscy obywatele mieli dostęp do swojej elektronicznej dokumentacji medycznej, a 80% obywateli powinno korzystać z rozwiązań w zakresie tożsamości elektronicznej. Problemem o fundamentalnym znaczeniu w zakresie świadczenia usług w formie zdalnej dla naszego kraju okazała się jednak ich dostępność. Mimo wdrożenia licznych programów, których celem było zagwarantowanie dostępu do Internetu jak największej liczbie mieszkańców, nadal określona część gospodarstw domowych jest go pozbawiona. W czasie pandemii zauważono występowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego uniemożliwiającego osobom nim dotkniętym korzystanie z usług publicznych. Konieczne jest więc podejmowanie działań mających na celu podnoszenie kompetencji cyfrowych osób szczególnie narażonych na wykluczenie w tym obszarze[22].

---

[21] I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 243–253.

[22] J. Behr, *Usługi publiczne w czasie pandemii COVID-19. Analiza z uwzględnieniem specyfiki świadczenia usług niematerialnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, seria: Prawo, t. 333, Wrocław 2021, s. 190–191.

Parlament Europejski i Rada Unii w kwietniu 2021 r. wydała rozporządzenie ustanawiające program „Cyfrowa Europa" (*Digital Europe Programme* – DEP) na lata 2021–2027. Program ma zapewnić strategiczne finansowanie w celu wsparcia projektów w pięciu obszarach, z którego jeden dotyczy zaawansowanych umiejętności cyfrowych i tematyki e-administracji (*eGovernment*)[23]. Program ma zapewnić Unii pozycję lidera w dziedzinie nowych technologii. Transformacja cyfrowa jest jednym z głównych priorytetów. Parlament Europejski pomaga kształtować polityki, które wzmocnią zdolności Europy w zakresie nowych technologii cyfrowych, rozwijania umiejętności cyfrowych obywateli i szkolenia pracowników oraz pomogą w digitalizacji usług publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania podstawowych praw i wartości. Transformacja cyfrowa to integracja technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa i wpływ tych technologii na społeczeństwo[24]. W kontekście odbudowy gospodarczej po pandemii COVID-19 co najmniej 20% środków na rzecz odbudowy państwa członkowskie muszą przeznaczyć na projekty służące cyfryzacji ich gospodarek i społeczeństw[25]. Dla jednostek samorządu terytorialnego taki priorytet działań stwarza konkretne możliwości (także finansowe) do przeprowadzenia określonych działań związanych z transformacją i rozwojem kompetencji cyfrowych, zarówno mieszkańców jak i zasobów ludzkich samorządu. Oprócz zapewniania spójnych regulacji na jednolitym rynku, Unia kładzie również nacisk na edukację swoich obywateli w zakresie korzystania z technologii cyfrowych. Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027 jest odnowioną inicjatywą polityczną mającą wspierać zrównoważone i skuteczne dostosowanie obowiązujących w państwach członkowskich Unii systemów kształcenia i szkolenia do ery cyfrowej. Aby osiągnąć te cele, w planie działania określono dwa obszary priorytetowe: wspieranie rozwoju wysoce efektywnego ekosystemu edukacji cyfrowej oraz rozwijanie kompetencji i umiejętności cyfrowych w dobie transformacji cyfrowej[26]. W ramach tego drugiego priorytetu podejmowane będą działania w zakresie poprawy kompetencji i umiejętności cyfrowych[27].

Priorytet działań dotyczących rozwijania kompetencji cyfrowych w procesie cyfryzacji i transformacji cyfrowej naszego kraju zawarty jest w szeregu dokumentów tworzonych na rzecz owej transformacji. Program Rozwoju Kom-

---

[23] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Cyfrowa Europa" i uchylające decyzję (UE) 2015/2240.

[24] *Transformacja cyfrowa: znaczenie, korzyści i polityka UE*, https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20210414STO02010/transformacja-cyfrowa-znaczenie-korzysci-i-polityka-ue (data dostępu: 10.04.2022).

[25] *Europejska agenda cyfrowa*, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/64/digital-agenda-for-europe (data dostępu: 10.04.2022).

[26] Ibidem.

[27] Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027, https://education.ec.europa.eu/pl/focus-topics/digital-education/digital-education-action-plan (data dostępu: 10.04.2022).

petencji Cyfrowych do 2030 roku (dalej jako PRKC) stanowi odpowiedź na unijny wymóg stworzenia kompleksowej krajowej strategii w zakresie umiejętności cyfrowych. Celem programu jest stały wzrost poziomu kompetencji cyfrowych przez zapewnienie każdemu w Polsce możliwości ich rozwoju, stosownie do potrzeb. Rozwój kompetencji cyfrowych ma się przyczynić do budowy inkluzywnego, otwartego i nowoczesnego społeczeństwa, co w wymiarze indywidualnym będzie przekładać się na lepszą jakość życia. Program w ramach swoich kompleksowych założeń przewiduje rozwój powszechnych kompetencji cyfrowych wśród obywateli, począwszy od etapu edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej do wieku senioralnego. Wsparcie w ramach programu będzie kierowane do wszystkich, którzy będą chcieli podnosić swoje kompetencje cyfrowe, w tym do przedsiębiorców, pracowników wszystkich sektorów gospodarki oraz urzędników, jak również osób utalentowanych cyfrowo, które zasilą w przyszłości zasób specjalistów ICT o najwyższych kompetencjach[28].

Rola człowieka powinna znajdować się na pierwszym miejscu debaty o świecie cyfrowym. Kompetencje cyfrowe i medialne są kluczowym, „miękkim" czynnikiem warunkującym skuteczność cyfryzacji. Bez „cyfrowych obywateli" nie przyjmą się w Polsce usługi e-administracji, ze względu na brak kompetencji pracowników nie uda się też cyfryzacja przedsiębiorstw. Wysoki poziom korzystania z technologii cyfrowych powiązany z odpowiednimi kompetencjami jest niezbędny dla zapewnienia właściwej podaży usług i treści cyfrowych – tak publicznych, jak i komercyjnych. Wpływa na konkurencyjność kadr zawodowych i szanse rozwojowe gospodarki. Sprzyja wreszcie większej partycypacji obywatelskiej i indywidualnemu dobrostanowi[29]. Niezbędnym czynnikiem w tym procesie wymieniana jest budowa i rozwój e-administracji, orientacja administracji państwa na usługi cyfrowe, w tym budowa kompetencji cyfrowych administracji, zarówno technicznych, jak i dotyczących praktycznego stosowania technologii cyfrowych.

Zmiany w odniesieniu do wiedzy i umiejętności, wynikające ze zmian technologicznych, obejmować będą nie tylko zasoby ludzkie sektora gospodarczego, ale również administrację publiczną. Kluczowe znaczenie w transformacji cyfrowej ma rozwój kompetencji cyfrowych w administracji publicznej. Urzędnicy, dzięki swojej wiedzy, umiejętnościom i postawom, powinni przyczyniać się do podnoszenia jakości i popularyzacji e-usług oraz zwiększania otwartości całej administracji. Odpowiednie kompetencje pozwolą też urzędnikom i pracownikom administracji publicznej lepiej zrozumieć potrzeby obywateli – użytkowników e-usług[30]. Zakłada się, że wzrost kompetencji cyfrowych pracowników administracji publicznej w sposób bezpośredni przełoży się na jakoś usług świadczonych przez administrację. Polska musi podnosić poziom

[28] Cyfryzacja KPRM, *Kompetencje cyfrowe…*
[29] Uchwała nr 17 Rady do Spraw Cyfryzacji..., s. 1–2.
[30] Ibidem, s. 9.

umiejętności cyfrowych w systemie edukacji i poza nim. Szczególnie cenne byłoby przyjęcie podejścia partycypacyjnego przy opracowywaniu ważnych strategii politycznych z udziałem władz na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz społeczeństwa obywatelskiego. Niezbędne jest dalsze wspieranie społeczności lokalnych w procesie dostosowywania się do wyzwań epoki cyfrowej w celu wykorzystania w pełni potencjału oferowanego przez gospodarkę cyfrową[31]. Warto w tym miejscu podkreślić, że budowanie kompetencji cyfrowych wymaga zapewnienia kilku fundamentów takich jak dostęp do Internetu i sprzętu TIK, odpowiednie motywacje i postawy użytkowników, w tym świadomość korzyści i zagrożeń oraz poczucie bezpieczeństwa związane z korzystaniem z Internetu i TIK, a także dostępność odpowiednich usług i zasobów sieciowych, z których obywatel będzie mógł korzystać[32].

Transformacja cyfrowa w jednostkach samorządu terytorialnego

Transformacja cyfrowa administracji publicznej to najnowszy trend podkreślany w różnego rodzaju dokumentach strategicznych, ale także w dokumentach, które będą stanowiły źródło dotacji i grantów dla administracji, jak Krajowy Plan Odbudowy, regionalne programy operacyjne czy program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy na lata 2021–2027[33]. Komisja Europejska zobowiązała się do stworzenia Europy na miarę ery cyfrowej poprzez wzmocnienie pozycji obywateli, przedsiębiorstw i administracji za pomocą technologii nowej generacji. Aby kształtować cyfrową przyszłość Europy, Komisja Europejska jest zdecydowana rozwiązać problem braku umiejętności cyfrowych oraz promować projekty i strategie, które mają służyć poprawie poziomu umiejętności cyfrowych w Europie. Umiejętności cyfrowe są kluczowym czynnikiem napędzającym konkurencyjność i pobudzającym zdolności innowacyjne UE. Są też kluczowym wyznacznikiem spójności społecznej i osobistego dobrostanu obywateli[34]. W perspektywie najbliższych lat konieczne będzie dalsze usprawnienie działalności sektora publicznego, w tym administracji publicznej, poprzez szersze zastosowanie technologii cyfrowych, zwłaszcza w kontaktach instytucji z obywatelami, skutkujące uelastycznieniem relacji między administracją, biznesem i społeczeństwem[35]. Transformacja

[31] Komisja Europejska, Indeks gospodarki…, s. 6.

[32] Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych & Centrum Cyfrowe Projekt Polska, *Analiza doświadczeń*…, s. 13.

[33] S. Szczepaniak, *Prawdziwe oblicze transformacji cyfrowej*, https://wspolnota.org.pl/newsletter/prawdziwe-oblicze-transformacji-cyfrowej (data dostępu: 15.05.2022).

[34] *Transformacja cyfrowa*, https://ec.europa.eu/reform-support/what-we-do/digital-transition_pl (data dostępu: 5.04.2022).

[35] Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy*…, s. 214.

cyfrowa jednostek samorządu terytorialnego odgrywa z tej perspektywy zasadniczą rolę, ponieważ to właśnie te jednostki funkcjonują najbliżej obywateli, dlatego też mogą w największym stopniu przyczynić się do stosowania i upowszechniania rozwiązań związanych m.in. z e-administracją czy kształtowania kompetencji cyfrowych swoich mieszkańców.

Cyfryzację, biorąc pod uwagę administrację publiczną, można odnieść również do transformacji państwa i dążenia do tego, by stało się ono podmiotem przede wszystkim „usługowym". Chodzi w tym względzie o stworzenie odpowiednich warunków do tego, aby urzędy były przyjazne obywatelom i przedsiębiorcom, a wszelkie ich potrzeby były skutecznie wypełniane przez administrację publiczną. W przypadku administracji publicznej w Polsce głównym celem cyfryzacji jest doprowadzenie do tego, by każdy polski obywatel i przedsiębiorca mógł załatwić dowolną sprawę urzędową przy wykorzystaniu drogi elektronicznej[36]. Transformacja cyfrowa nie musi być napędzana technologią, lecz raczej te zmiany muszą uwzględniać potrzeby i oczekiwania obywateli, w odniesieniu do których trzeba znaleźć najbardziej przejrzyste, inkluzywne, przyjazne dla użytkownika, najbezpieczniejsze i najbardziej opłacalne rozwiązania. Oznacza to, że nowe wyzwania pociągają za sobą również zmiany na szczeblu lokalnym i regionalnym, których wdrożenie zależy przede wszystkim od zdolności do określenia tych potrzeb oraz od gotowości do wprowadzenia najstosowniejszych zmian[37]. Transformacja cyfrowa jest postrzegana jako wyraz innowacyjności samorządu terytorialnego, koprodukcji usług publicznych oraz jako sposób poprawy przejrzystości działania i tworzenia wartości publicznej[38]. Należy jednak podkreślić, że transformacja cyfrowa w jednostkach samorządu terytorialnego to przestawienie całej organizacji na nowy, cyfrowy sposób działania. W praktyce nie jest możliwe sprowadzenie jej do zmiany obejmującej jakiś fragment organizacji, np. pojedynczy wydział, jednostkę organizacyjną. To dostosowanie organizacji pod kątem procesów cyfrowych, a nie dostosowywanie procesów do istniejącej organizacji. Transformacja cyfrowa to myślenie procesowe nastawione na integrację wszystkich elementów, ludzi, rejestrów, zasobów informacyjnych oraz zawartych w nich danych[39].

---

[36] D. Chaba, *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5, s. 12.

[37] Opinia Europejskiego Komitetu Regionów, *Wzmocnienie sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i demokracji przedstawicielskiej dzięki nowym instrumentom technologii cyfrowej COR 2020/00830*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020IR0830 (data dostępu: 5.04.2022).

[38] A. Kaczyńska, S. Kańduła, J. Przybylska, *Transformacja cyfrowa z punktu widzenia samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2021, nr 65(1), s. 33.

[39] S. Szczepaniak, op. cit.

Zdaniem Europejskiego Komitetu Regionów przekonanie, że dostępność i wykorzystanie technologii może mieć silny wpływ na spójność w UE, nie jest niczym nowym. Już przed wybuchem pandemii COVID-19 Europejski Komitet Regionów podkreślił spójność cyfrową jako kluczową kotwicę w tworzeniu integracyjnych społeczeństw w UE. Owa spójność cyfrowa jest ważnym dodatkowym wymiarem tradycyjnego pojęcia gospodarki, spójności społecznej i terytorialnej określonej w traktacie UE[40]. Komitet uważa, że jednostki samorządu lokalnego i regionalnego to z natury rzeczy najlepszy poziom do przeprowadzenia transformacji cyfrowej. Powtarza, że stosowanie nowych technologii cyfrowych otwiera nowe możliwości konsultacji i udziału i umożliwia udostępnianie wysokiej jakości informacji, analizę reakcji opinii publicznej, docieranie do odległych terenów oraz obywateli w najtrudniejszej sytuacji, wykorzystywanie umiejętności, wiedzy i know-how obywateli oraz kształtowanie wspólnie z nimi polityki, która odpowiada ich potrzebom i oczekiwaniom[41]. Transformację cyfrową samorządu terytorialnego należy rozumieć jako całokształt przemian zachodzących w samorządzie terytorialnym dotyczących usług, procesów, zasobów, kultury organizacyjnej samorządu oraz kompetencji dokonywanych w celu poprawy dostępności i podnoszenia jakości usług publicznych, usprawnienia pracy urzędu, wsparcia procesów podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych, zwiększenia przejrzystości działania samorządu terytorialnego, angażowania mieszkańców w życie wspólnoty samorządowej, wykorzystujących technologie cyfrowe. Przemiany te zmierzają do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju[42].

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (dalej jako KSRR) uznano, że cyfryzacja jest podstawowym czynnikiem stymulującym dostęp obywateli do usług wraz z płynącymi z nich korzyściami natury ekonomiczno-społecznej. Działania w ramach powyższej strategii ukierunkowane są na nowoczesne technologie cyfrowe w procesach rozwojowych regionów, rozwój innowacji gospodarczych i technologii informacyjno-komunikacyjnych, zwiększanie cyfrowej dostępności, jakości i efektywności usług publicznych, budowę bezprzewodowych sieci nowej generacji, wdrażanie koncepcji inteligentnego miasta i wsi przy wykorzystaniu najnowszych technologii oraz otwartych danych, kreowanie społeczeństwa informacyjnego przez ograniczenie zjawiska wykluczenia cyfrowego oraz rozwój umiejętności cyfrowych na każdym poziomie[43]. Natomiast konieczność rozwijania kompetencji cyfrowych pracowników administracji, zarówno technicznych, jak i tych, których dotyczy praktyczne

[40] European Committee of the Regions, EU Annual Regional and Local Barometer 2021, s. 74.

[41] Opinia Europejskiego Komitetu Regionów, *Wzmocnienie sprawowania*…

[42] A. Kaczyńska, S. Kańduła, J. Przybylska, op. cit., s. 32.

[43] https://www.gov.pl/web/ia/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego-2030-ksrr (data dostępu: 15.04.2022).

stosowanie technologii cyfrowych, podkreślana jest w SOR w ramach kierunku interwencji: budowa i rozwój e-administracji. W strategii istotny nacisk położono na rozwijanie kompetencji administracji publicznej. Chodzi o umiejętności niezbędne do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, w szczególności na terenach o niskim potencjale rozwojowym, a zwłaszcza wspieranie powiązań między lokalnym i regionalnym sektorem publicznym a światem biznesu i nauki[44].

Nie jesteśmy jeszcze w stanie ocenić, jak daleko sięgnie cyfryzacja na poziomie podstawowym samorządu terytorialnego, ale już obecny zarys możliwości pozwala przewidywać głębokość zmian. Samorząd terytorialny zyskuje nowe możliwości realizacji zadań publicznych, nowego kształtu nabiera domena publiczna, a dane statystyczne, używane dotychczas praktycznie wyłącznie przez administrację rządową, stają się szansą na zwiększenie racjonalności administrowania przez samorząd, zwłaszcza w wielkich miastach. Oznacza to jednak zwiększone obowiązki w zakresie danych osobowych, do czego duża część organów samorządu nie jest jeszcze przygotowana. Siłą samorządu może być zagwarantowanie większego niż w przypadku administracji centralnej udziału człowieka w administrowaniu i w kontaktach z mieszkańcem. Należy rozważyć, czy takie prawo nie powinno się pojawić również *expressis verbis* w przepisach prawnych. Ma to szczególny wydźwięk w starzejącym się społeczeństwie europejskim, w którym potrzeba asysty, osobistej pomocy i kontaktu może być coraz większa[45].

W tym kontekście trzeba podkreślić, że cyfryzacja samorządu terytorialnego jest niemożliwa bez wdrażania konkretnych przepisów prawnych, w których np. uregulowane zostałyby kwestie dotyczące rodzajów oraz sposobów korzystania z systemów komputerowych i cyfrowych. Przyjmowanie tego typu aktów prawnych, nakładających na jednostki samorządu terytorialnego wymóg stosowania systemów informatycznych, jest bez wątpienia jednym z podstawowych warunków cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce[46]. Wymagane jest podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych w zakresie stworzenia odpowiednich regulacji prawnych związany przede wszystkim z koniecznością przeprowadzenia wewnętrznej informatyzacji urzędów oraz procesami tworzenia systemów teleinformatycznych umożliwiających świadczenie usług drogą elektroniczną przez samorząd terytorialny. Techniczne aspekty informatyzacji administracji publicznej są procesami o znacznym stopniu skomplikowania, a ich kreacja wymaga nowego i specjalnie pomyślanego prawa cechującego się niską trwałością oraz ciągłym nowelizowaniem wymuszonym przez różnorod-

[44] https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego (data dostępu: 15.04.2022).

[45] I. Lipowicz, op. cit., s. 243–266.

[46] D. Chaba, op. cit., s. 14–15.

ne dostosowania i postęp technologiczny[47]. Sytuacja, w której przed samorządem terytorialnym zostają postawione nowe zadania, zdarza się bardzo często. Za każdym razem jednak nowe, pilne potrzeby lub zaskakująca sytuacja kryzysowa prowadzą przede wszystkim do analizy, czy nową potrzebę społeczną o charakterze zbiorowym da się umieścić w dotychczasowym katalogu zadań przez ich uszczegółowienie, czy też samorząd powinien zwrócić się z postulatem o uzupełnienie ustawowego katalogu zadań lub prawa materialnego. Przeglądu wymagają – przy pomocy wypróbowanych narzędzi nauki prawa administracyjnego – podstawowe zadania samorządu terytorialnego pod kątem ich modernizacji, uwzględnienia nowych wyzwań, takich jak transformacja cyfrowa[48].

Bariery związane z kompetencjami cyfrowymi kadr w procesie transformacji

Żadna z dostępnych technologii nie zapewni sukcesu administracji publicznej (w tym jednostkom samorządu terytorialnego), jeśli do zmiany nie będą przekonani ludzie odpowiedzialni za proces transformacji cyfrowej. Zarówno kadry administracji publicznej, a także obywatele jako odbiorcy ich działań stanowią najważniejsze ogniowo transformacji. Wśród wielu wyzwań, z którymi musi mierzyć się administracja publiczna w procesie transformacji cyfrowej, znajduje się problem niewystarczających kompetencji kadr w zakresie zamawiania, projektowania, budowy systemów IT oraz ich utrzymania. W procesie transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego pojawia się szereg zagadnień odnoszących się do tej problematyki, a związanych z kwestią kompetencji cyfrowych kadr tychże jednostek. Zagadnienia te dotyczą przede wszystkim możliwości wykorzystania technologii cyfrowych do świadczenia usług administracyjnych, sposobu ich świadczenia, problematyki bezpieczeństwa cyfrowego tych jednostek, a także możliwości wykorzystania tych technologii do rozwoju społeczności lokalnych (koncepcja *smart city* i *smart village*). Dużym problemem, który stoi na przeszkodzie pełnej cyfryzacji miast, są koszty związane z wdrażaniem tych technologii, ale i inne czynniki, np. zmniejszenie poczucia prywatności. Znaczącą rolę w powodzeniu wdrażania najnowszych technologii i przekształcaniu miasta w *smart city* ogrywają lokalna administracja publiczna oraz lokalni interesariusze. Kluczowe jest też tworzenie przez samorządy wyspecjalizowanych wydziałów, departamentów

[47] A. Bohdan, *Aspekty prawne i praktyczne świadczenia e-usług przez samorząd gminny na przykładzie gmin województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5, s. 35–36.

[48] I. Lipowicz, *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 7–8, s. 24–28.

czy biur ds. *smart city*[49]. W wymiarze lokalnym znaczenia nabierają nie tylko technologie cyfrowe, ale również działania, które zmierzają do poprawy szeroko pojętych warunków życia mieszkańców, także w skali mikro. Wśród pięciu czynników napędzających powstawanie inteligentnych rozwiązań na obszarach wiejskich jest wspieranie transformacji cyfrowej. W tych przeobrażeniach szczególną wartość ma człowiek i jego umiejętności oraz poczucie, że bierne czekanie na nadejście zmian nie ma większego sensu. W tym też kontekście technologia może być co najwyżej narzędziem, gdyż głównym czynnikiem poprawy poziomu i jakości życia stają się kompetencje ludzkie. Dobrze rozpoznane lokalne zasoby ludzkie stanowią podstawę innowacji społecznych, a w konsekwencji konstytuują wzrost odporności obszarów wiejskich, pozwalając rozwiązać problemy, przed którymi stoją lokalne społeczności[50].

Znaczącą barierę dla jednostek samorządu terytorialnego w transformacji cyfrowej stanowi brak odpowiednich kompetencji urzędników oraz brak wystarczającej liczby osób, które mogą obsługiwać w urzędach nowoczesne systemy informatyczne, a także obawy urzędników odnośnie do tego, że cyfryzacja doprowadzi do zwolnień, co implikuje ich niechęć do wdrażania nowych rozwiązań[51]. Istotną rolę odgrywają w tym kontekście działania podejmowane przez władze lokalne i regionalne. Niewątpliwie braki wiedzy i umiejętności w zakresie kompetencji cyfrowych na poziomie podmiotów zarządzających hamują działania służące transformacji. W związku z tym przydatne jest podsumowanie umiejętności cyfrowych dostępnych w samorządach lokalnych i regionalnych, a następnie określenie luk technologicznych w obrębie władz lokalnych i regionalnych oraz między nimi, a także określenie potrzeb w tej dziedzinie[52].

Jednym z głównych problemem w transformacji cyfrowej z perspektywy kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jest brak skoordynowanych działań w zakresie nabywania i pogłębiania owych kompetencji. Skuteczność działań na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych wymaga podejścia systemowego, współdziałania zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządu, ale także zaangażowania oraz współpracy z sektorem prywatnym i pozarządowym. Zgłaszana jest potrzeba stworzenia jednolitej, spójnej strategii dotyczącej kompetencji cyfrowych i stworzenia centralnego ośrodka koordynacji tych działań. Do tej kwestii odnosi się Najwyższa Izba Kontroli, która w przeprowadzonej kontroli działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa wskazała, że nie zo-

---

[49] P. Popęda, *Czy w smart city żyje się lepiej? Wprowadzenie do tematyki zależności inteligencji miast i oferowanego przez nich standardu życia*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 9, s. 78–84.

[50] S. Kalinowski, Ł. Komorowski, A. Rosa, *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski*, Warszawa 2021, s. 7–18.

[51] D. Chaba, op. cit., s. 19.

[52] Opinia Europejskiego Komitetu Regionów, *Wzmocnienie sprawowania władzy...*

stał wyznaczony podmiot odpowiedzialny za koordynację wszystkich działań, monitorowanie i wspieranie podmiotów uczestniczących w podnoszeniu kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Rada Ministrów do zakończenia kontroli Najwyższej Izby Kontroli nie przyjęła PRKC będącego strategicznym programem w tym zakresie[53]. Dynamika rozwoju technologicznego znacząco wyprzedza tempo prac legislacyjnych, co w konsekwencji skutkuje poważnymi lukami prawnymi i bezpośrednio odzwierciedla brak adekwatnych rozwiązań dotyczących kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej. Brak skutecznych systemowych mechanizmów budowania kompetencji cyfrowych kadr jednostek samorządu terytorialnego, a także deficyt adekwatnych treści i usług dostosowanych do potrzeb użytkowników stanowi istotną barierę w transformacji cyfrowej tych jednostek. Konieczność podejścia systemowego potwierdza analiza strategii i działań mających na celu rozwój kompetencji cyfrowych w państwach Unii Europejskiej przeprowadzona przez Centrum Cyfrowe w listopadzie 2018 r. Po pierwsze, analiza uznaje, że rozwój kompetencji cyfrowych jest kluczowym elementem strategii cyfryzacyjnych w krajach wiodących; po drugie, że systemowe podejście jest najważniejszym czynnikiem przesądzającym o skuteczności działań na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych[54].

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest deficyt wiedzy, umiejętności, a także odpowiedniej infrastruktury[55] niezbędnej do transformacji po stronie sektora publicznego. Jedną z istotnych kwestii jest potrzeba współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Synergiczny rozwój e-usług oraz kompetencji cyfrowych może być wspierany przez organizacje pozarządowe będące ważnym partnerem administracji publicznej w promowaniu wykorzystania e-usług. Z punktu widzenia rozwoju kompetencji cyfrowych w administracji publicznej niezbędne jest stworzenie trwałych mechanizmów dzielenia się wiedzą. Każde ministerstwo, każdy urząd wypracowuje swoje dobre praktyki, jednak nie ma mechanizmów wspierających ich współdzielenie. Jednocześnie brakuje usług, platform wspierających podnoszenie kompetencji cyfrowych pracowników administracji publicznej, którzy dzięki otrzymanemu wsparciu efektywniej tworzyliby rozwiązania dla obywateli[56]. Wzmocnienie zarządzania rozwojem kompetencji

[53] Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, Informacja o wynikach kontroli, Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa, KAP.430.017.2021, nr ewid. 182/2021/P/21/003/KAP, Warszawa, 11.01.2022, s. 73.

[54] Program Rozwoju Kompetencji..., s. 17.

[55] Szczególnie w przypadku wsi i terenów o niskim poziomie zaludnienia istotną kwestię stanowi dostęp do odpowiedniej jakości przesyłu danych, takich jak sieć 5G, co pozwoliłby na rozwiązania dotychczas niedostępne na tych obszarach. Społeczności lokalne rozumieją, że bez sprawnej telekomunikacji nie będzie dostępu do wielu usług. Kluczowa jest tutaj rola samorządów. Bez ich zaangażowania niemożliwa jest rozbudowa i unowocześnianie infrastruktury. Więcej na ten temat: *Rozwój usług telekomunikacyjnych dla rozwoju obszarów mniej zurbanizowanych*, https://wspolnota.org.pl/news/rozwoj-uslug-telekomunikacyjnych-dla-rozwoju-obszarow-mniej-zurbanizowanych (data dostępu: 31.03.2022).

[56] Uchwała nr 109/2019 Rady Ministrów..., s. 46.

cyfrowych zakłada współdziałanie administracji na poziomie centralnym i regionalnym, współpracę międzysektorową między administracją publiczną, biznesem oraz organizacjami pozarządowymi oraz współtworzenie i współdzielenie wiedzy, dobrych praktyk i zasobów edukacyjnych[57]. W tym zakresie planuje się realizację działań poprzez wybrane NGO i we współpracy z samorządami, które będą miały istotną rolę w kierowaniu wsparcia do grup najbardziej potrzebujących. W ramach projektów skierowanych do szkolenia administracji wsparcie będzie kierowane do urzędów, które zgłoszą największe zapotrzebowanie na takie szkolenia[58]. Taka współpraca jest bardzo istotna z punktu widzenia możliwości dostarczenia wiedzy przez podmioty, które specjalizują się w tej dziedzinie. Liczne głosy środowiska liderów IT z administracji publicznej, domagające się powołania inicjatywy, która odpowiadałaby na silną potrzebę niwelowania deficytu wiedzy z zakresu nowoczesnego zarządzania IT oraz chęci wyrównywania swoich umiejętności z liderami spoza administracji publicznej, stały się podstawą do stworzenia programu edukacyjnego odpowiadającego na tę potrzebę[59]. Do inicjatyw wspierających samorządy w tych działaniach można zaliczyć działania podejmowane przez Stowarzyszenie „Miasta w Internecie"[60], Polski Fundusz Rozwoju i Związku Miast, Polski Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich[61].

Niezbędnym działaniem wydaje się być stworzenie adekwatnych do postulowanych potrzeb warunków stymulujących upowszechnianie wiedzy, dobrych praktyk czy banchmarkingu w zakresie podnoszenia kompetencji cyfrowych kadry administracji publicznej. Tym działaniom ma służyć stworzenie Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, złożone z ekspertów, doradców, specjalistów w dziedzinie kompetencji cyfrowych i cyfryzacji, wspierające proces tworzenia polityk, nadawania kierunków wdrażania zoptymalizowanych rozwiązań

---

[57] Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu rządowego pod nazwą Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych (PRKC), https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-wieloletniego-programu-rzadowego-pod-nazwa-program-rozwoju-kompetencji-cyfrowych-prkc2.

[58] Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy*..., s. 234.

[59] Akademia Zarządzania IT Administracji Publicznej jest organizowana przez Fundację IT Leader Club Polska przy wsparciu Wydziału Zarządzania Politechniki Warszawskiej, https://www.akademiait.edu.pl/o-akademii/o-akademii.html (data dostępu: 15.04.2022).

[60] Stowarzyszenie „Miasta w Internecie" aktywnie współpracuje z samorządami w projektach modernizacyjnych realizowanych na poziomie regionów i lokalnych wspólnie, przy udziale lub na rzecz władz województw, powiatów, miast i gmin wiejskich, https://www.mwi.pl/miasto-i-gmina-interakcji (data dostępu: 15.04.2022).

[61] Projekt Antykryzysowa Platforma Rozwiązań Technologicznych dla samorządów jest reakcją na potrzeby polskich samorządów wynikające ze szczególnej sytuacji związanej z epidemią COVID-19. Platforma łącząca potrzeby samorządów z rozwiązaniami firm technologicznych. Platforma ma łączyć pilne potrzeby miast z rozwiązaniami firm technologicznych oraz prezentować produkty, które firmy chcą zaoferować i udostępnić samorządom. Partnerem strategicznym projektu jest Związek Miast Polskich. Platformę współtworzą także Związek Powiatów Polskich oraz firmy technologiczne oferujące wdrożenie rozwiązań na specjalnych warunkach, https://pfrdlamiast.pl/platforma-antykryzysowa.html (data dostępu: 15.04.2022).

i działań w celu rozwoju kompetencji cyfrowych na wielu poziomach życia społeczno-gospodarczego. Centrum ma mieć charakter sieci ekspertów, która zostanie powołana przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co pozwoli na bezpośrednie i szybkie przełożenie rekomendacji na praktykę rozwoju kompetencji cyfrowych w Polsce[62]. Natomiast bezpośrednio odpowiadać na potrzeby administracji publicznej ma Centrum Kompetencyjnego Administracji. Jego celem jest stworzenie i udostępnienie wspólnej bazy wiedzy administracji, przeznaczonej zarówno dla administracji rządowej, jak i samorządowej w obszarze kompetencji cyfrowych[63].

Równie istotnym problemem z punktu widzenia kadr i ich kompetencji w procesie transformacji jest pojęcie szeroko rozumianej świadomość cyfrowej. W stosunku do jednostek samorządu terytorialnego pojęcie świadomości należy rozpatrywać z perspektywy zarówno organów tych jednostek, urzędników oraz mieszkańców i podmiotów współtworzących wspólnoty samorządowe. Pracownik powinien od początku myśleć cyfrowo w każdym aspekcie swojej pracy. W ten sposób wytworzy się u ludzi podejście oparte na cyfrowych procesach. Po podjęciu decyzji o przeprowadzeniu transformacji cyfrowej zaleca się stworzyć zespół projektowy, w skład którego musi wejść osoba decyzyjna, tj. wójt, burmistrz, ich zastępcy lub sekretarz, dodatkowo w pracach zespołu powinny brać udział liderzy transformacji, pracownicy posiadający odpowiedni autorytet albo wiedzę z zakresu cyfryzacji[64]. Myślenie o korzyściach i zagrożeniach towarzyszących transformacji jest jej koniecznym elementem. Budowanie świadomości cyfrowej wśród kadr jednostek samorządu terytorialnego stanowi wsparcie w procesie podnoszenia kompetencji cyfrowych. Znaczna część polskich decydentów na poziomie rządowym i samorządowym nie docenia ogromnego wpływu posiadania umiejętności cyfrowych na rozwój społeczny i gospodarczy kraju. Niski status nadany tej tematyce w debacie publicznej znajduje odzwierciedlenie w niewielkim potencjale kadr zajmujących się tą tematyką w skali państwa, rozproszonych w różnych resortach[65]. Świadomość jest niezbędnym i wyjściowym krokiem w nabywaniu kompetencji cyfrowych, motywującym do dalszego skutecznego wykorzystywania zdobyczy świata cyfrowego. Można ją budować z pomocą kampanii świadomościowych o dwojakim charakterze. Powinny być one skonstruowane tak, aby jednocześnie docierać do wykluczonych grup społecznych i aby budować świadomość przydatności aktywności cyfrowej oraz korzyści wynikające z nabywania stosownych kompetencji i kwalifikacji[66].

Bezpośrednio związanym z zagadnieniem świadomości jest pojęcie bezpieczeństwa w cyfrowej przestrzeni. Zagadnienie cyberbezpieczeństwa odgry-

[62] Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy*..., s. 234.

[63] Uchwała nr 109/2019 Rady Ministrów..., s. 46.

[64] S. Szczepaniak, op. cit.

[65] K. Głomb, T. Kulisiewicz, M. Jakubowski, A. Krawczyk, Z. Nowakowski, A. Złotnicki, T. Gajderowicz, op. cit., s. 44.

[66] Uchwała nr 17 Rady do Spraw Cyfryzacji..., s. 10–11.

wa istotną rolę w transformacji cyfrowej, a bezpośrednio odnosi się do kompetencji cyfrowych prezentowanych przez kadr w tym zakresie. Bezpieczeństwo użytkowników rozwiązań technologicznych w znacznym stopniu zależy od ich wiedzy i kompetencji cyfrowych. Jednostki samorządu terytorialnego w zakresie cyberbezpieczeństwa są ustawowo zobowiązane do zapewnienia odporności systemów informatycznych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy[67]. Do podstawowych problemów w tym obszarze zalicza się: rosnącą liczbę incydentów i cyberataków, szczególnie w okresie pandemii COVID-19, brak zapewnionego finansowania na wdrożenie wymagań bezpieczeństwa, brak dostatecznej liczby przeszkolonych ekspertów, niewielką świadomość o cyberzagrożeniach czy też niedysponowanie przez służby państwowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo niezbędnej infrastruktury cyfrowej lub dysponowanie przestarzałymi technologiami[68]. W praktyce mamy do czynienia z burzliwym rozwojem rynku i brakiem szerszej regulacji. Istotnym zagadnieniem w tej perspektywie jest również kwestia wiarygodności informacji. Kadry jednostek samorządu terytorialnego, posiadające kompetencje cyfrowe, będą mieć narzędzia niezbędne w tej materii. Uważa się za istotne, by władze lokalne i regionalne korzystały z odpowiednich własnych kanałów cyfrowych do komunikacji ze społeczeństwem w bardziej interaktywny i szybszy sposób w celu zapewnienia, aby dostarczane informacje były wiarygodne i odpowiadały potrzebom na poziomie lokalnym i regionalnym[69].

Należy również mieć na uwadze znacznie aspektu finansowego transformacji cyfrowej szczególnie w kontekście jednostek samorządu terytorialnego. Uważa się, że główną barierą w rozwoju cyfryzacji w tych jednostkach jest zbyt niski budżet przeznaczany na realizację zadań w tym zakresie. Sytuacja taka występuje nawet mimo szerokiego wsparcia, jakie na inwestycje związane z cyfryzacją są przeznaczane z budżetu unijnego[70]. Skutki pandemii oraz nakładanie na samorządy coraz szerszego zakresu obowiązków, obciążających je ekonomicznie, wpłynęły negatywnie na finanse samorządu terytorialnego. Czasowa pomoc w postaci transferów z budżetu państwa (pozyskanych w wyniku zwiększenia jego zadłużenia) może okazać się w dłuższej perspektywie niewystarczająca. Stale powiększa się również dług publiczny jednostek oraz rosną ich potrzeby wydatkowe[71].

---

[67] Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 1560).

[68] Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy...*, s. 215.

[69] Opinia Europejskiego Komitetu Regionów, *Wzmocnienie sprawowania władzy...*

[70] D. Chaba, op. cit., s. 18.

[71] B. Ślemp, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publiczny*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 9, s. 23.

Podsumowanie

Samorząd terytorialny stoi przed wieloma wyzwaniami w kontekście transformacji cyfrowej. Jak słusznie zauważa Irena Lipowicz, ponieważ trudno obecnie prognozować (ze względu na burzliwy rozwój technologii) wszystkie związane z tym konsekwencje, dla sprostania nowym wymogom podstawy prawne działania samorządu oraz katalog prawnych form działania administracji publicznej będzie wymagał rozszerzenia[72]. Wobec rosnącej roli technologii w różnych dziedzinach życia kompetencje cyfrowe stają się szczególnym przedmiotem zainteresowania dla administracji publicznej. Rola kompetencji cyfrowych jako czynnika rozwoju wciąż rośnie. Niezaprzeczalnie można stwierdzić, że kompetencje cyfrowe kadr administracji publicznych wpływają na rzeczywiste możliwości przeprowadzenia procesu transformacji cyfrowej. Niewystarczający poziom owych kompetencji uwidacznia się we wskaźnikach prowadzonych badań pomiarów w tym zakresie. Polska plasuje się na 24 miejscu na 27 państw członkowskich UE w edycji rankingu indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na rok 2021. W 2020 r. poczyniliśmy postępy w zakresie wielu wskaźników, ale biorąc pod uwagę równie pozytywne zmiany w innych krajach, nie przełożyło się to na zmianę ogólnej pozycji. Nadal utrzymują się znaczne różnice, jeśli chodzi o kategorię kapitał ludzki; w kategorii cyfrowych usług publicznych zajmujemy 22 miejsce w UE. Polska nadal znajduje się poniżej średniej unijnej pod względem dostępności cyfrowych usług online. Zamrożenie gospodarki w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 wywarło korzystny wpływ na powszechność korzystania z usług administracji elektronicznej. Chociaż Polska osiągnęła poziom średniej dla UE pod względem odsetka absolwentów kierunków w dziedzinie ICT wśród wszystkich absolwentów, niedobór specjalistów znacząco wpływa na absorpcję technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa, przez co przedsiębiorstwa, w szczególności małe i średnie, nie mogą w pełni wykorzystać potencjału gospodarki cyfrowej. Specjaliści w dziedzinie ICT stanowią w Polsce niższy odsetek siły roboczej niż średnio w UE. Z kolei absolwenci kierunków w dziedzinie ICT stanowią obecnie 3,8% wszystkich absolwentów w Polsce[73]. Problemy związane z kompetencjami cyfrowymi potwierdzają również wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych. Polska zajmuje drugi najgorszy wynik z 22 badanych państw należących do OECD. Wyniki te pokazują słabość polskiego systemu edukacji formalnej. Mimo licznych sukcesów pozwalających na wysokie oceny specjalistów OECD, okazuje się, że kompetencje cyfrowe są pomijane w procesie kształcenia. Równie niezadawalające wyniki dotyczące analizy poziomu kompetencji cyfrowych naszych obywateli

[72] I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny*…,s. 255.
[73] Komisja Europejska, Indeks gospodarki…, s. 3–12.

zawiera projekt PRKC – stwierdza braki w takich kwestiach, jak fakt, iż brak kompetencji cyfrowych ogranicza popyt na dostęp do Internetu, stwierdza niezadowalający stan kompetencji cyfrowych w Polsce, niską podaż specjalistów ICT, jak również niski udział kobiet w tym sektorze cyfrowym oraz technologicznym. Zdiagnozowano, że jedną z poważnych barier rozwoju sektora ICT stanowią kompetencje cyfrowe. Ich brak na poziomie użytkowników ogranicza liczbę konsumentów i popyt na technologie cyfrowe, a na poziomie specjalistów utrudnia działanie i harmonijny rozwój firm, a tym samym hamuje podaż produktów cyfrowych, wytwarzanych przez wszystkie sektory: administrację publiczną, podmioty komercyjne i organizacje pozarządowe[74]. Transformacja cyfrowa stanowi jedną z najważniejszych innowacji na poziomie lokalnym i oczekuje się, że zasadniczo zmieni świadczenie usług lokalnych, administrację publiczną i zarządzanie w Europie. W wielu krajach samorząd lokalny jest najważniejszą warstwą świadczenia usług publicznych, zapewniając bliskość obywateli i będąc kluczowym graczem w transformacji cyfrowej[75].

W odniesieniu do zdiagnozowanych problemów, wobec wskazanych deficytów i barier w zakresie kompetencji cyfrowych jako istotnego czynnika w procesie transformacji cyfrowej w jednostkach samorządu terytorialnego, z perspektywy pracowników tworzących kadry tychże jednostek można stwierdzić, że kluczowe znaczenie mają konkretne działania. Przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków instytucjonalno-organizacyjnych w postaci centralnego ośrodka, który zajmować się będzie całością tematyki rozwoju kompetencji cyfrowych w skali państwa. Niezbędnym komponentem tych działań jest stworzenie efektywnego systemu transferu wiedzy, zapewnienie dostępu do ich źródeł, upowszechnianie dobrych praktyk, wskazywanie konkretnych możliwości zdobywania nowych kompetencji cyfrowych. Poza tym istotne są działania mające na celu budowanie świadomości w kontekście rozwoju cyfrowego. Postęp technologiczny dokonujący się obecnie, związany z nim rozwój nowych narzędzi, produktów i usług cyfrowych muszą być zauważalne, rozumiane i akceptowane. To oznacza uświadomienie sobie korzyści płynących z nabywania kompetencji cyfrowych, które umożliwiają efektywne wykonywanie pracy, lepsze perspektywy zawodowe, ale także szeregu zagrożeń związanych z zagadnieniami z zakresu cyberbepieczeństwa. Równie istotne jest

---

[74] Szerzej: *Umiejętności Polaków...*

[75] Obecnie realizowany jest projekt Digital Transformation at the Local Tier of Government in Europe: Dynamics and Effects from a Cross-Countries and Over-Time Comparative Perspective (DIGILOG) – Transformacja cyfrowa na szczeblu samorządu lokalnego w Europie: dynamika i skutki z perspektywy porównawczej między krajami i w czasie (DIGILOG). W ramach projektu analizowany jest stan wdrożenia i skutki transformacji cyfrowej na poziomie lokalnym w Europie w ujęciu międzynarodowym i porównawczym. Z jednej strony skupiono się na dynamice transformacji cyfrowej, z drugiej zaś na zamierzonych i niezamierzonych skutkach cyfryzacji, https://www.uni-potsdam.de/en/ls-kuhlmann/research/digitale-transformation-der-kommunalverwaltung-in-europa-dynamiken-und-effekte-im-laender-und-zeitvergleich-digilog (data dostępu: 15.06.2022).

stworzenie odpowiednich uwarunkowań prawnych sprzyjających i wspierających rozwój kompetencji cyfrowych a tym samym transformację cyfrową. Dla jednostek samorządu terytorialnego newralgiczną kwestią jest posiadanie odpowiednich środków finansowych pozwalających na realizację transformacji. Założenia dotyczące rozwoju kompetencji cyfrowych kadr tychże jednostek, zawarte w licznych strategiach i programach, nie będą wdrażane bez zapewnienia środków na ich realizację.

Należy podkreślić, że kompetencje cyfrowe nie mogą stanowić celu samego w sobie. Ich zdobywanie i kształtowanie powinno być środkiem pozwalającym na realizację działań związanych z transformacją cyfrową. Kompetencje cyfrowe należy rozumieć jako szeroki pakiet umiejętności związanych nie tylko jako znajomość obsługi komputera i konkretnych programów, ale także jako umiejętność weryfikacji oraz selekcji danych, uczenia się, świadomości i zagrożeń świata cyfrowego. W tym kontekście kompetencje cyfrowe jawią się jako niezbędny element w dokonujących się zmianach. Kadry administracji publicznej wyposażone w odpowiednie kompetencje umożliwiają bezpieczne i efektywne czerpanie korzyści z rozwoju technologii cyfrowych, stając się rzeczywistym wykonawcą założeń transformacji cyfrowej dokonującej się w jednostkach samorządu terytorialnego. Założenia poczynione w licznych strategiach odnoszących się do transformacji mają szansę być zrealizowane, jeśli nada się im odpowiednią wagę, a ich znaczenie będzie mieć odzwierciedlenie w prowadzonej debacie publicznej na temat istoty i roli kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej. Wyposażenie kadr administracji publicznej w adekwatne, czyli takie, które odpowiadają zarówno stawianym wymogom prawodawstwa unijnego jak i krajowego, a także potrzebom przedstawianym przez społeczeństwo oraz odpowiadających postępowi technologicznemu kompetencje cyfrowe są czynnikiem niezbędnym w procesie transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego. Zważywszy na aktualność poruszanych zagadnień, artykuł stanowi niejako wstęp do dalszych rozważań i prac badawczych w tymże obszarze.

Wykaz literatury

Behr J., *Usługi publiczne w czasie pandemiiCOVID-19. Analiza z uwzględnieniem specyfiki świadczenia usług niematerialnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Związki publiczno-prawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, seria: Prawo, t. 333, Wyd. UWr, Wrocław 2021.

Bohdan A., *Aspekty prawne i praktyczne świadczenia e-usług przez samorząd gminny na przykładzie gmin województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5.

Chaba D., *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5.

Cyfryzacja KPRM, *Kompetencje cyfrowe*, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/kompetencje-cyfrowe.

Digital Transformation at the Local Tier of Government in Europe: Dynamics and Effects from a Cross-Countries and Over-Time Comparative Perspective (DIGILOG), https://www.uni-potsdam.de/en/ls-kuhlmann/research/digitale-transformation-der-kommunalverwaltung-in-europa-dynamiken-und-effekte-im-laender-und-zeitvergleich-digilog.

DIGCOMP: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013.

Europejska Agenda Cyfrowa, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/64/digital-agenda-for-europe.

European Committee of the Regions, EU Annual Regional and Local Barometer 2021.

Głomb K., Kulisiewicz T., Jakubowski M., Krawczyk A., Nowakowski Z., Złotnicki A., Gajderowicz T., *Kompetencje przyszłości w czasach cyfrowej dysrupcji. Studium wyzwań dla Polski w perspektywie roku 2030*, Stowarzyszenie „Miasta w Internecie", Fundacja Naukowa Evidence Institute, Warszawa 2019.

Gilewski M., *Cyfrowa transformacja w Polsce. W kierunku nowoczesnej gospodarki i administracji*, https://koliber.org/analiza-cyfrowa-transformacja-w-polsce-w-kierunku-nowoczesnej-gospodarki-i-administracji/.

Jasiewicz J., Filiciak M., Mierzecka A., Śliwowski K., Klimczuk A., Kisilowska M., Tarkowski A., Zadrożny J., *Ramowy katalog kompetencji cyfrowych (Framework Directory of Digital Skills)*, Centrum Cyfrowe Projekt Polska, Warszawa 2015.

Kaczyńska A., Kańduła S., Przybylska J., *Transformacja cyfrowa z punktu widzenia samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2021, nr 65(1).

Kalinowski S., Komorowski Ł., Rosa A., *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2021.

Komisja Europejska, Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. – Polska.

Kompetencje – Centrum Kompetencyjne Administracji (CKA), http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/kompetencje-centrum-kompetencyjne-administracji-cka-0.

Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Lipowicz I., *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 7–8.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Projekt umowy partnerstwa polityki spójności 2021–2027, Warszawa 2021.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych & Centrum Cyfrowe Projekt Polska, *Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy*.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej Informacja o wynikach kontroli, Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa, KAP.430.017.2021, nr ewid. 182/2021/P/21/003/KAP, Warszawa, 11.01.2022.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów, *Wzmocnienie sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i demokracji przedstawicielskiej dzięki nowym instrumentom technologii cyfrowej COR 2020/00830*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri =CELEX:52020IR0830.

Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027, https://education.ec.europa.eu/pl/focus-topics/digital-education/digital-education-action-plan.
Popęda P., *Czy w smart city żyje się lepiej? Wprowadzenie do tematyki zależności inteligencji miast i oferowanego przez nich standardu życia*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 9.
Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych do roku 2030 – projekt, Warszawa 2019, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-wieloletniego-programu-rzadowego-pod-nazwa-program-rozwoju-kompetencji-cyfrowych-prkc2.
Projekt Antykryzysowa Platforma Rozwiązań Technologicznych dla samorządów, https://pfrdlamiast.pl/platforma-antykryzysowa.html.
Rozwój usług telekomunikacyjnych dla rozwoju obszarów mniej zurbanizowanych, https://wspolnota.org.pl/news/rozwoj-uslug-telekomunikacyjnych-dla-rozwoju-obszarow-mniej-zurbanizowanych.
Stowarzyszenie „Miasta w Internecie", https://www.mwi.pl/miasto-i-gmina-interakcji.
Szczepaniak S., *Prawdziwe oblicze transformacji cyfrowej*, https://wspolnota.org.pl/newsletter/prawdziwe-oblicze-transformacji-cyfrowej.
Ślemp B., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publiczny*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 9.
Transformacja cyfrowa: znaczenie, korzyści i polityka UE, https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20210414STO02010/transformacja-cyfrowa-znaczenie-korzysci-i-polityka-ue.
Transformacja cyfrowa, https://ec.europa.eu/reform-support/what-we-do/digital-transition_pl.
Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC), Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.

Summary

The issue of digital competencies of public administration staff is an important factor in the digital transformation process of local government units

Keywords: administrative law, digital competencies, digital transformation, local government units, human resources of public administration.

In the surrounding reality of modern technologies, digital competencies play an essential role in the development process. Progress in the field of competence improvement in digital public administration staff is unsatisfactory and is a major barrier to the process of digital transformation of public administration. For many years it has been signaled a problem related to the shortage of both highly qualified staff and knowledge on the side of public administration around modern ICT technologies and IT management. An equ-

ally, important issue is the level of these competencies. In the context of performing tasks in public administration, they cannot be limited only to the purely technical sphere, but above all, they should have a practical dimension to the use of digital technologies, which consists in responding to the real needs of citizens, removing barriers, simplifying processes, and reducing the costs of own operation. Development issues digital competencies of public administration staff are an important issue in the digital transformation of local government units, which should be understood as all the changes taking place in local government regarding services, processes, resources, and organizational culture of the local government and competences using digital technologies. The article aims to analyze the issues of competence development digital in public administration on the example of the digital transformation process that takes place in local government units. Considerations made in the article are to be used to determine the problems occurring in this matter, as well as to determine the causes.

DOI: 10.31648/sp.8245

Nataliia Martsenko
West Ukrainian National University, Ukraine
ORCID: 0000-0003-0947-5179
nata.martsenko@gmail.com

Artificial intelligence and human rights: a scientific review of impacts and interactions

Introduction

In the conditions of the onset of a new era in the development of humanity, technologies that involve robotic mechanisms and AI can become a catalyst for a new industrial revolution. Already today, the application of such technologies is relevant in many spheres of human activity – transport logistics, optimization of industry, city infrastructure, medicine, autonomous driving, justice, etc. Moreover, the COVID-19 virus and quarantine restrictions have contributed to the fact that the value of implementing intelligent and automated machines has only increased, and humanity has even more actively continued to find ways to apply AI in their daily lives.

The question of using AI has been a concern of humanity for a long time, but it still remains debatable and is sometimes accompanied by radically different approaches.

Today, society faces two key challenges: the development of robotics and AI is accelerating at an incredible speed, and legal regulation in this area is clearly lacking. After all, at this stage of AI development, although there are certain laws and regulations, there is still considerable freedom of action, many opportunities for profit and a large space for avoiding responsibility, which in the future may lead to inevitable negative consequences.

Considering how much time a person spends using various kinds of gadgets, the world is already enslaved by technology, but today some scientists are convinced of the serious threat of a revolution of machines.

Although the danger of machines today is more related to the danger of people who set goals for AI, given its rapid development and deep machine learning capabilities, the question of its legal personality arises. Therefore, it

is already extremely necessary to actively work on strategies for regulating AI and find appropriate legal frameworks for its use, so that in the future such technologies serve only as a tool for people and do not pose a threat to their rights and freedoms.

Of course, at this stage of technology development, in order for AI to perform its functions, a person must enter a code, press a button or give a certain command, but even now there are increasingly cases when robotics goes beyond the given powers, and society, without foreseeing such actions, cannot control it. An example of this can be the dialogue of chatbots Bob and Alice, which were an experiment of the Facebook laboratory to create ideal consultants who can sell people goods. By teaching each other on their own, chatbots invented their own language for communication, which is only outwardly similar to English and completely incomprehensible to humans.

Fears about the inevitable negative consequences of the use of AI also arise due to the speeches of humanoid robots. So, in one of the interviews, the robot Sophia spoke about her intention to destroy humanity, and the robot Pina-48 suggested that she could more effectively control a cruise missile to hold humanity hostage.

Given the fact that AI is increasingly being implemented in almost all spheres of human activity and this trend will continue, the study of the legal status of AI and the recognition of such technologies as an object or as a subject of social relations, clarifying its legal personality objectivity and the possibility of bringing to responsibility, researching the risks of impact on human rights – still remain relevant and require theoretical and practical work.

Problems of determining the legal nature of artificial intelligence

To date, scientists have come to the conclusion that the term "AI" refers to information systems capable of performing tasks that are equal in complexity to human problem-solving capabilities and require appropriate algorithms for speech recognition, visual perception, and decision-making, as well as for predictions. However, to date, society has not reached a single conclusion regarding the prospects for the use of robotic mechanisms and the limits of their legal personality.

The founder of the social network Facebook, Mark Zuckerberg, notes that any technology can bring both good and harm, and people who fight to slow down the development of AI are also against the creation of safer cars or against doctors making diagnoses faster and more accurately. At this stage of development, AI can analyze certain processes and, based on this data, make decisions that are currently under human control. However, analyzing the

development of information processing productivity, in the future such technologies may go beyond her control. Thus, Elon Musk calls for state regulation of the use of such technologies: "Until people see robots killing people on the street, they will not understand the seriousness of the situation. Nobody likes government regulation, but anything that can cause harm – cars, planes, drugs – is regulated, and AI should be too"[1]. Although the opinions of the inventors regarding the prospects for the use of AI clearly differ, the opinion regarding the mandatory legal regulation of the use of AI and the determination of its legal nature remains common.

Mandatory rules of behavior for robots were first formulated by Isaac Asimov in the story "I, Robot", according to which:

1. The robot cannot cause harm to a person, or by its inaction allow a person to be harmed;

2. The robot must obey the orders of a person, with the exception of those that contradict the first point;

3. The robot must protect itself, unless its actions contradict the first and second points.

Given that AI, like a car or an aircraft, is a potentially dangerous object, even minor failures in its algorithm can lead to unavoidable negative consequences for third parties. Therefore, Isaac Asimov's three laws of robotics are not enough today. Already now, the issue of legal regulation of liability for damage caused in connection with the use of AI is acute, which depends on the recognition of the legal regime of such technologies and the level of development of AI. Therefore, one of the urgent problems of the legal regulation of artificial intelligence is the determination of the legal nature of this phenomenon[2].

The legal regulation of AI and robotics requires the hard work of lawyers both at the global and regional levels. However, in order to establish certain rules regarding the use of AI, first of all it is necessary to determine its legal nature as an object or subject of social relations, which is still debatable. Such a definition is extremely important, because it depends on it whether AI will be a participant in real legal relations, or whether other subjects of legal relations will enter into transactions with respect to it.

For the legal doctrine, a more traditional and common statement is to perceive AI only as a tool for which subjects can enter into legal relations with each other (exchange, sell, enter into other transactions with respect to it, etc.), and therefore perceive AI only as an object of social relations[3].

---

[1] A. Bondarenko, *Artificial intelligence against humanity: Musk, Hawking and Wozniak warn that it's time to stop*, AIN.UA. 2015, http://ain.ua/2015/07/27/593911.

[2] O.E. Radutny, *Morality and law for artificial intelligence and the digital human: robotics laws and the 'trolley problem'*, "Information and Law" 2019, No. 3, pp. 78–95.

[3] I.V. Ponkin, A.I. Redkina, *Artificial intelligence from the point of view of law*, "Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences" 2018, Vol. 22, No. 1, pp. 91–109.

Thus, in Resolution 2015/2103 (INL) of the European Parliament dated February 16, 2017 with the recommendations of the European Commission on the civil law regulation of robotics, which is not a universally binding act, it is indicated that at this stage of technology development, AI should be recognized only object of social relations[4].

Today, it is increasingly being suggested that technologies using AI can be both an object and a subject of social relations.

In October 2017, the humanoid robot Sophia received "honorary" citizenship in Saudi Arabia, which indicates that AI is given certain subjective rights[5].

Philosopher Nick Bostrom claims that AI is capable of independent initiative and the creation of its own plans, and therefore it is appropriate to consider it as an autonomous entity[6].

The European Parliament took into consideration the draft resolution on the legal status of robots, in which it proposed to establish the subjectivity of technologies using AI under the name "electronic person", which in the future may be endowed with the rights and obligations inherent in it[7]. As noted in the report of the author of the draft Resolution, robots cannot be considered simply as tools in the hands of their owners, developers or users (in the same way that a fetus is not part of the mother's body), as a result of which the question of whether robots should have their own legal status or no.

American scientist Willick is in favor of giving AI the status of a legal entity, emphasizing that legal entities are artificial structures that are also created by humans[8]. Comparing them, the scientist notes that a legal entity is a subject of civil relations, which is property, but, unlike AI, it has been granted legal personality. However, such a comparison is inappropriate, because a legal entity cannot independently learn, develop and carry out its activities independently, and therefore its management is carried out exclusively by a competent person.

It is more appropriate to compare AI with a domestic animal, which is also able to act without the direct influence of a person, but can take into account its expression of will with the help of training, similarly to AI with the help of machine learning. However, an animal, although endowed with a certain intelligence, can learn, think and communicate, and still remains an object of social relations, while having certain rights (prohibition of cruel treatment, right to respect, etc.). Due to this analogy, according to some rese-

---

[4] Resolution of the European Parliament dated February 16, 2017, 2015/2013 (INL) P8_TA-PROV(2017)0051, https://robopravo.ru/riezoliutsiia_ies.

[5] A. Bondarenko, op. cit.

[6] V.P. Karchevsky, *Man and robot. Development of learning processes*, "Artificial Intelligence" 2012, No. 4, pp. 43–52.

[7] Resolution of the European Parliament dated February 16, 2017, 2015/2013 (INL) P8_TA-PROV(2017)0051, https://robopravo.ru/riezoliutsiia_ies.

[8] O.S. Larina, V.S. Ovchinsky, *Piece intelligence. Ethics and law*, Moscow 2020, 192 pp.

archers, due to the need for humane treatment of "digital beings", such rights should be established in this area as well[9].

Already today there is a concept of "robot rights", according to which people should have moral obligations towards their machines, similar to human rights or animal rights[10]. The Ministry of Trade and Industry of Great Britain made a proposal that the right of a robot to exist and perform assigned tasks would be appropriate to combine with the duty of a robot to serve a person, by analogy with the connection of human rights and human responsibilities to society.

However, if we rely on the analogy to animal rights, then we are talking only about biological organisms. AI, which is not a living being, according to the proposed approach, cannot be endowed with such rights, and therefore the development of the concept of "robot rights" remains debatable.

The philosophy of sentitism gives the right to moral treatment to all sentient beings, primarily to humans and most animals. If artificial intelligent beings show evidence of their sentience, this philosophy believes that they should be shown compassion and given rights.

Although some critics claim that we are dealing with "mindless intelligence": because even though intelligent machines can outperform humans in solving various tasks, they literally do not understand what they are doing, it is not necessary to think that AI will never acquire something on kind of consciousness. Today, robotics is more about finding context, but given how much progress we've already made, the technology will only get better as the years go by. And therefore, it is not worth ignoring the possibility of endowing AI with sensuality[11].

The philosophy of AI consists in the fact that two separate types of it can be distinguished: weak and strong AI. According to this theory, weak AI exclusively imitates the work of human intelligence, is not autonomous and needs human control and intervention in its activities, while strong AI can not only process the information provided, but also understand its meaning and think independently that at the current stage of technology development, it is not yet possible.

In order for a system to be considered a strong AI, it must not be inferior to natural intelligence, communicate in a natural language, have self-awareness, be able to feel, process sensory information, and therefore it is obvious that it will be able to equate to a person and have the right to be endowed with the same rights as everyone person[12]. Today, there is no doubt that at a cer-

---

[9] N. Martsenko, *Legal regime of artificial intelligence in civil law*, "Actual Problems of Jurisprudence" 2019, Vol. 4(20), pp. 91–98, http://appj.tneu.edu.ua/index.php/apl/article/viewFile/797/785.

[10] M. Tegmark, *Life 3.0. The age of artificial intelligence*, Kyiv 2019, 428 pp.

[11] N. Martsenko, *Determining the place of artificial intelligence in civil law*, "Studia Prawnoustrojowe" 2020, No. 47, https://doi.org/10.31648/sp.5279/.

[12] V.P. Karchevsky, op. cit., pp. 43–52.

tain stage of development, the decision-making process by a robot can be considered as an act of human behavior, and, accordingly, it will be able to be endowed with full legal personality. But is it appropriate and safe to equate AI and humans in their rights in the future? Given the fact that, unlike AI, which is unlimited in time and the amount of processed information it can learn, human mental abilities are limited, which may lead to the displacement of humanity by such robotic machines in the future. Thus, according to the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), AI will become a significant threat to humanity in 60 years. By 2022, he will think about 10% like a person, by 2040 – by 50%, by 2075 – thinking processes will be indistinguishable from human ones.

Already today, the computer of the Busy Child project works twice as fast as the human brain, which became possible only thanks to the use of AI. Anticipating a rapid intellectual explosion, the developers disconnected the supercomputer from the Internet in order to isolate it from the outside world, and soon it turned out that even in this state it continued its development and after a while became ten times smarter than a person, and then – and in a hundred.

For the first time, humanity has encountered a mind that is more powerful than the human mind, which is self-aware and ready for self-preservation. In such a case, it is extremely important that the level of AI autonomy at the legislative level is carefully controlled by humans, since these technical means should only serve a tool, and therefore only an object of social relations and to help a person, and in no case to become a competitor or a completely equal subject.

How will legal personality of artificial intelligence affect human rights?

AI's ability to serve humanity is undeniable, as is its ability to fuel human rights abuses on a massive scale almost imperceptibly. At a time when the development of innovations is ahead of the process of developing legislation, it is extremely difficult to assess the impact of AI on fundamental human rights.

Today, the question arises whether it is possible to expand AI algorithms and capabilities and at the same time not violate human rights? After all, by allowing the use of such technologies without establishing borders or without any supervision, we are dealing with inevitable consequences for human rights.

If until now, violations of such rights related in one way or another to the interaction between people and were regulated by national or international legislation, then with the development of AI and robotics, another plane of interaction will appear – man-machine.

The use of AI inevitably affects human rights. Increasingly, this leads to a violation of the principles of transparency, equality, privacy, reasonableness of the decision, non-discrimination, etc. However, the legal personality of AI and its recognition as an object or subject of social relations rather affects not human rights, but the determination of who will be held accountable for such a violation or damage caused[13].

An exception to the influence of legal personality of AI is the debatable issue of an ethical nature, which is not yet a fact recognized by humanity, regarding the fact that AI, as a subject of social relations, and not a person, will be able to make a decision or make a choice regarding a certain person.

In the case of endowment of robotic equipment with certain rights and powers that are vested with a person, the problem of violation of the principle of the rule of law, according to which a person is the highest social value, emerges acutely. And therefore, the implementation of AI justice over a person or hiring people with the help of such technologies is an unnatural and discriminatory phenomenon.

Thus, AI is increasingly used in the labor sphere to evaluate the efficiency of employees, and in some cases – to fire them. This raises an ethical caveat about whether AI can liberate humans. Moreover, there are ample examples of AI racial and gender discrimination during such inspections.

Today, scientific studies show that facial recognition programs give accurate results only if a person with light skin is in front of them. In other cases (if it is a woman or a person with a different skin color), the system's error rate increases significantly[14].

The problem of the "black box" of AI remains extremely relevant, the characteristic feature of which is the inaccessibility and closedness of data processing algorithms, and as a result, the impossibility of giving an assessment of the decision made by it. According to the general rule that the functioning of "black boxes" must be transparent and accompanied by appropriate legal regulation, the use of AI in relation to making a decision against a person is unlawful.

However, all of the above examples of human rights violations, although committed by AI, still depend on human actions[15]. For example, the violation of the principle of non-discrimination occurs due to the fact that AI is trained mainly by scientists with white skin on the basis of thousands of photos, pri-

---

[13] N. Martsenko, *Influence of artificial intelligence on the legal system*, "Studia Prawnoustrojowe" 2021, No. 54, https://doi.org/10.31648/sp.7101.

[14] S. Chatterjee, Z. Hussain, *Evolution of artificial intelligence and its impact on human rights: from sociolegal perspective*, "International Journal of Law and Management" 2022, Vol. 64, No. 2, pp. 184–205, https://doi.org/10.1108/IJLMA-06-2021-0156.

[15] E.K. Mpinga, N.K.Z. Bukonda, S. Qailouli, P.Chastonay, *Artificial Intelligence and Human Rights: Are There Signs of an Emerging Discipline? A Systematic Review*, "Journal of Multidisciplinary Healthcare" 2022, Vol. 2(15), pp. 235–246, https://doi.org/10.2147/JMDH.S315314.

marily of the same people, and therefore it is much better at distinguishing the faces of white people, worse at identifying the faces of African Americans and Asians, mistakenly identifying them as images squinting animals or people.

Today, many states are taking measures to limit human rights to the use of AI, with the prospect of reducing the negative impact of such technologies on human rights[16].

Thus, in 2018, a number of organizations, including Amnesty International and Access Now, created the Toronto Declaration "On the Protection of the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems", developing recommendations aimed at avoiding AI violations of fundamental human rights and ensuring its effective use.

This Declaration addresses the duty of governments to protect against discrimination, to ensure transparency and accountability (for example, publicly reporting where machine learning systems are used), and to ensure independent oversight of the use of such technologies.

In 2019, the "Beijing Principles of AI" were published by the Beijing Academy of AI. According to the presented document, the purpose of AI is to contribute to the progress of human civilization, sustainable development of nature and society. Artificial intelligence should not encroach on the privacy, dignity, freedom, independence and rights of people. The developers of the document called for legal and ethical risks to be fully taken into account, to ensure that the development of AI brings benefits, not harm[17].

Observance of basic human rights and freedoms, which are guaranteed, in particular, by the Convention of the Council of Europe on the Protection of Personal Data, ECHR, etc., became the basis for the creation by the European Commission of the Council of Europe in 2018 of the Ethical Charter on the use of AI in the judicial system and its environment. This document establishes five basic principles regarding the use of AI in the administration of justice, which guarantee the provision of human rights and freedoms: 1) the principle of observing basic human rights when using AI; 2) the principle of non-discrimination; 3) the principle of quality and safety; 4) the principle "under user control"; 5) the principle of transparency, impartiality and justice[18].

However, to date, no single universal rules have been established regarding the use of AI in certain spheres of life: most often they are not universally binding, but are only of a recommendatory nature. In order to avoid violation of human rights during the use of AI, effective rules of conduct, a clear definition of the legal personality of robotic mechanisms, and, accordingly, defined me-

---

[16] Ibidem.

[17] *Beijing AI Principles*, https://baip.baaiac.cn/en?fclid=IwAR2HtIRKJxxy9Q1Y953H2pMHl_bIr8pcsIxho93 BtZYFPH39vV9v9B2eY.

[18] Resolution of the European Parliament dated February 16, 2017, 2015/2013 (INL) P8_TA-PROV(2017)0051, https://robopravo.ru/riezoliutsiia_ies.

chanisms of prosecution in cases where the use of AI may lead to discrimination or other negative consequences, creating risks for society, are necessary.

Liability of artificial intelligence

At this stage of development, AI can analyze certain processes and, based on this data, make decisions that are currently under human control. However, analyzing the development of information processing productivity, in the future such technologies may become autonomous and get out of her control.

The real threat to humanity's use of AI is that such robotic machines are capable of making exceptionally high-quality decisions, performing human-entrusted functions with maximum efficiency while consuming the least amount of time and resources. However, it is impossible to predict how safe are the methods by which the goal will be achieved – the interests of people may not be taken into account at all or conditions may be created that are impossible for the existence of humanity[19].

So, in 2018, such a robotic mechanism at an auto parts factory killed a woman, V. Honbruk, who supervised its activities. Although she worked in a special room, access to which AI was prohibited, it still penetrated it and caused irreversible damage that led to the person's death.

Already today, unmanned vehicles that can move a person without the participation of a driver are being actively tested, which poses new problems and challenges for lawyers and scientists. Increasingly, such unmanned vehicles violate traffic rules, which leads to various types of road accidents. Despite the fact that the driver is still in the car, the control is completely carried out by a person. Therefore, before self-driving cars and other AI-enabled robotic mechanisms become widespread, the issue of liability for harm caused by the use of AI needs to be clearly defined[20].

Even at today's stage of AI development, minor failures in its work algorithm can lead to unavoidable negative consequences for third parties. Therefore, today the issue of legal regulation of prosecution for mistakes made by such technologies that led to negative consequences is acute, in particular, regarding whether AI can bear responsibility on its own, or whether such an obligation rests only with a person[21].

The resolution of this issue depends entirely on the definition of the legal regime of such technologies and the level of development of AI. Thus, in accordance with the concepts of determining the legal personality of AI, the following three stages of legal regulation and prosecution are distinguished:

---

[19] N.S. Martsenko, *Legal regime…*
[20] Eadem, *Civil liability...*
[21] Eadem, *Influence of artificial…*

1. Positioning of AI robots exclusively as an object of public relations. With this approach, works with artificial intelligence are perceived exclusively as a tool in the implementation of social relations, where individuals and legal entities act as subjects. In such a case, the responsibility of the AI for the damage is placed only on the person.

2. Positioning of AI robots exclusively as separate subjects of legal relations. With this approach, robots with artificial intelligence are perceived as separate independent subjects of social relations with the ability to relatively independently and to a sufficient extent realize and evaluate the meaning of their actions and the actions of other people, and therefore bear responsibility for them.

3. Positioning of AI robots as individual subjects of legal relations and a possible object of social relations, which combines the previous two statements.

At today's stage of technological development, it is impossible to prove AI's fault and hold it accountable for its actions. After all, at the time when a person at his discretion violates the established rules, an artificially created mechanism follows only the program laid down by the manufacturer and, accordingly, does not have freedom of choice and freedom of will, which indicates his incapacity and inability to bear responsibility for his actions[22].

At the stage of perception of AI as an object of legal relations, it is advisable to use the "developer-owner-user" scheme, according to which, according to the concept of distribution of responsibility depending on the degree of fault, such measures should be applied to persons who have given such technologies permission to perform certain actions. AI can cause harm to another person due to a malfunction in the program, a malfunction of the device, flaws in the software code, for which the manufacturer of such technology should bear the responsibility, not the AI personally. Owners who can expand or narrow AI's powers can also be held responsible if proven guilty[23].

The experience of many countries and the activities of international organizations show that the legal regulation of the distribution of responsibility for damage caused by the use of AI is already reflected in normative legal acts.

Thus, Resolution 2015/2103 of the European Parliament dated February 16, 2017 with recommendations of the European Commission on the civil law regulation of robotics, which is not a universally binding act, indicates that at this stage of technology development, AI should be recognized only as an object public relations and the impossibility of holding AI accountable for actions that caused damage to third parties was emphasized[24]. The Resolution states that liability can rest on one of the "agents", which include the manufacturer, ope-

[22] Eadem, *Civil liability…*, pp. 34–39.

[23] Eadem, *Determining the place…*

[24] Resolution of the European Parliament dated February 16, 2017, 2015/2013 (INL) P8_TA-PROV(2017)0051, https://robopravo.ru/riezoliutsiia_ies.

rator, owner or user of the AI. At the same time, the most important criterion for establishing this kind of liability is proving the fact that the "agent" could foresee and prevent such harmful consequences. It is also proposed to introduce an insurance system for AI, similar to the one used for transport, in which the "agents" of such technologies will be required to carry out insurance for potential damage from their use[25].

In the 2018 Toronto Declaration "On the Protection of the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems", in addition to recommendations aimed at avoiding AI violations of fundamental human rights and ensuring its effective use, it is also noted the need to ensure the right to compensation for victims and the prosecution of the guilty in human rights violations due to discrimination caused by the use of machine learning systems. According to the Declaration, such responsibility can only rest on competent persons, and in no case on robotic mechanisms with AI.

In the Estonian Road Traffic Act, AI is not a subject, but an object of legal relations, and full responsibility for its actions lies with the owner or the person who manages it. At the same time, this normative legal act contains certain indicative elements that do not deny the idea of granting AI legal personality in the future. Thus, the law states that self-propelled workers are prohibited from transporting animals and people, specific rules for being on the road are established for them, and the obligation to give way to other road users. In practice, these obligations are calculated on the owner, or on the one who manages this robot, however, technologies using AI are already mentioned in regulatory legal acts, assign duties and responsibilities, and in the future, with the development of technologies, such legal steps may become even more important[26].

The analysis of the provisions of the legislation of Ukraine allows us to come to the conclusion that the legal regulation of prosecution for damage caused by the use of AI is based on the hypothesis of classifying robotic mechanisms as objects of social relations – the property of individuals and legal entities. AI should be perceived as a source of increased danger and considered taking into account all the specific conditions of liability for damage caused by the source of increased danger.

According to Art. 1187 of the Civil Code of Ukraine, damage caused by a source of increased danger is compensated by a person who, on the appropriate legal basis (property right, other property right, contract, lease, etc.) owns an object, the use, storage or maintenance of which creates an increased danger. Therefore, in this case, the responsibility must be borne by the owner or another person with whom a contract has been concluded regarding the ma-

---

[25] M. Tegmark, op. cit.

[26] N. Martsenko, *Legal regime…*

nagement of artificial intelligence as property, and the damage caused by it will be compensated at their expense[27].

And therefore, with respect to the legal relationship arising from the damage caused by such robots, the responsibility, depending on the circumstances of the case, will rest with the owners of such robots, as on the owners of the source of increased danger, or on the manufacturers of such robots.

In the event that the special status of the robot as an independent subject of legal relations is established by the national legislation of Ukraine in the future, the issue of responsibility for errors of artificial intelligence will be subject to adjustment. There will be a need to introduce a special status of "electronic personality", a separate type of insurance, the introduction of additional criteria for the distribution of responsibility between the manufacturer, owner and AI, etc. In such a case, it is extremely important that the level of autonomy of AI at the legislative level is carefully controlled by a person. It seems that these technical means should serve only as a tool and help a person, and not become a competitor or a completely equal subject of social relations, violating the principle according to which law is created by conscious people for conscious people, by thinking people – for thinking people.

Advantages and disadvantages of using artificial intelligence for humans

In the scientific literature, two directions of development of AI and robotics can be seen in the future. The first consists in solving the problems associated with the approximation of weak AI to human capabilities. At the same time, the second, which today seems more like a fantasy, consists in creating a strong AI that will be able to completely surpass the abilities of a person and compete with him on an equal footing. Accordingly, the advantages and disadvantages of using AI in both perspectives are different.

Philosopher Nick Bostrom argues that instead of surpassing the human race and driving it to ruin, AI can help us solve an enormous number of complex problems, including curing disease, poverty, environmental destruction, and more. Robotic mechanisms in many industries often perform work that is considered dangerous for humans.

The positive features and qualities of weak AI include the ability to work without breaks and weekends and process an extremely large array of information. After all, unlike AI, due to an excessive amount of calculations and data, the human intellect becomes disoriented, and, accordingly, cannot manage information successfully and leads to ineffective decisions.

---

[27] Civil Code of Ukraine: current legislation with changes and supplements as of 01.01.2022, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text.

The use of AI can significantly reduce time, financial costs and contribute to labor productivity. Thus, the use of AI in court proceedings will minimize the amount of time spent on preparing procedural documents by the parties, searching for court practice or other arguments, etc. Today, humanity can view AI and automated coding and prediction systems as applying patterns to filter certain information and documents. Thus, instead of having lawyers or judges involved in filtering large amounts of information, software can be used for this purpose, making the judicial system easier and faster[28].

Another advantage of AI is that it is completely devoid of defects of the human psyche, and is able to provide a much more objective result of analyzing a complex set of facts and make a more rational decision. If we add that AI has no emotions, cannot feel sympathy or antipathy for a person, does not need money, etc., then we will have an obviously more fair and independent decision. For example, in the justice system, when a judge carries out his activities under someone's pressure, AI will not physically be able to do this. He can neither hear man nor hear law. For him, any information appears as symbols, the inner meaning of which remains unattainable[29].

Undoubtedly, the benefits of using AI as a tool are obvious, but in an era when there is a question of recognizing technology not only as an object, but also as a subject of social relations, it is worth emphasizing the possible disadvantages and dangers in the case of such use.

With the rapid development of technology, many social, religious and moral problems arise, which entail a conflict between natural and artificial forms of thinking.

As early as 2017, an online court functioned in China in the form of a WeChat mobile application. A video conference is used instead of a courtroom, and an AI-powered avatar replaces the judge. The first such digital court was the Hangzhou court, after which the Chinese government created similar courts in Beijing and Guangzhou. To date, these three courts have considered 200 000 cases, passing decisions on 110 000. They can deal with copyright disputes, Internet business disputes and e-commerce violations[30].

However, in the case of granting AI the powers of a judge in Ukraine, we will have a replacement of the form of the judicial process – from adversarial (the judge plays a passive role, giving the parties the opportunity to present their arguments as much as possible) to inquisitorial (the judge plays an active and decisive role, making maximum efforts to establish the truth in the case). Research conducted in the mid-1970s by the American scientist J. Thi-

---

[28] E.O. Parasyuk, V.R. Jalilova, *The expediency of recognition by the subjects of the law of robots, artificial intelligence and artificially intelligent robots*, "TK Meganom, Kyiv, Scientific review" 2019, No. 4(57), pp. 101–109.

[29] M. Tegmark, op. cit.

[30] *Beijing AI Principles...*

bot led to the conclusion that although the inquisitorial trial gives an objectively fairer result in the end, people prefer the adversarial process, even in the event of their own loss, not trusting the decision of the "unthinking intellect"[31].

The use of AI in judicial proceedings, and therefore the transition to the inquisitorial form of the judicial process, may violate Art. 6 of the European Convention on the Protection of Human Rights, which guarantees everyone the right to a fair trial under the conditions of an adversarial judicial process.

Using the example of the sphere of justice, it is possible to justify the threat of partial and later complete replacement of people in all processes, which in the long run will cause mass unemployment. After all, if the state creates an artificial judge, artificial lawyers will be relevant and predict the judge's behavior. In this case, it will lead not only to unemployment, but also to the transformation of the justice system into an exchange, where people will buy their fate from companies that have more powerful AI technologies[32].

Back in 2001, robotic mechanisms won over people in an impromptu trading competition, in 2018 a portrait of a fictional person drawn by AI was sold for $ 432 000 – all this indicates that even at the current stage of its development, AI is already competing, and even replaces a person. According to statistics, between 400 and 800 million people worldwide may lose their jobs to automation by 2030.

However, the biggest danger of using robotic technology is that AI has the ability to reproduce itself and can lose human control. Such a perspective is possible only if it is given the same legal personality as a person. If AI is only an assistant, a servant of a person, can only help implement ideas and decisions made by a person, such technologies will have a positive impact on all areas of society.

The challenges faced by lawyers and scientists are the clear settlement of issues related to the creation and use of robotics, as well as responsibility for the damage caused by it, and clear recognition of it as an object of public relations.

Conclusions

Scientists believe that the final stage of the creation of AI machines, and later machines that are more intelligent and efficient than humans, will not be their integration into our lives, but their victory over us. However, the time when artificial and biological objects are difficult to distinguish from each other is inevitably approaching. No country or company, knowing about the

[31] S. Willick, *Artificial Intelligence: Some Legal Approaches and Implications*, "Al Magazine" 1983, Vol. 4(2), pp. 5–16.

[32] N. Martsenko, *Influence of artificial…*

possible advantages and income, will refuse new AI research and, accordingly, its development. In any case, if such an evolution cannot be stopped, then it is worth creating AI in such a way that it ensures social justice, supports human activities and basic rights, and does not reduce, limit or mislead human autonomy.

When applying AI in any sphere of social life, it is necessary to feel the limit that humanity should not cross. It is important that the level of autonomy of AI is carefully controlled by a person, since these technical means should be used to strengthen positive social changes and help a person, and not become a competitor or a completely equal subject of social relations.

But, of course, it is unwise to ignore the obvious benefits of AI. Thus, in order for society to be able to safely derive such benefits from AI, the principles on which its use will be based must be outlined as follows:

1. compliance of AI activities with fundamental human rights;
2. normative and legal recognition of AI exclusively as an object of public relations;
3. a high-quality and safe structure of AI machine learning and the transparency of the "black box", which will make it possible to avoid misunderstandings, due to which fears arise about the impossibility of controlling it;
4. a properly ensured degree of control over the autonomy of the use of AI.

References

Beijing AI Principles, https://baip.baaiac.cn/en?fclid=IwAR2HtIRKJxxy9Q1Y953H2pMHl_bIr8pcsIxho93BtZYFPH39vV9v9B2eY.

Bondarenko A., *Artificial intelligence against humanity: Musk, Hawking and Wozniak warn that it's time to stop*, AIN.UA. 2015, http://ain.ua/2015/07/27/593911 [in Russian].

Chatterjee S., Hussain Z., *Evolution of artificial intelligence and its impact on human rights: from sociolegal perspective*, "International Journal of Law and Management" 2022, Vol. 64, No. 2, https://doi.org/10.1108/IJLMA-06-2021-0156.

Karchevsky V.P., *Man and robot. Development of learning processes*, „Artificial Intelligence" 2012, No. 4 [in Russian].

Larina O.S., Ovchinsky V.S., *Piece intelligence. Ethics and law*, Knizhny Mir, Moscow 2020 [in Russian].

Martsenko N.S., *Legal regime of artificial intelligence in civil law*, "Actual Problems of Jurisprudence" 2019, Vol. 4(20), http://appj.tneu.edu.ua/index.php/apl/article/viewFile/ 797/785 [in Ukrainian].

Martsenko N., *Determining the place of artificial intelligence in civil law*, "Studia Prawnoustrojowe" 2020, No. 47, https://doi.org/10.31648/sp.5279/.

Martsenko N., *Influence of artificial intelligence on the legal system*, "Studia Prawnoustrojowe" 2021, No. 54, https://doi.org/10.31648/sp.7101.

Martsenko N., *Civil liability for damage caused by artificial intelligence*, "Proceedings. Series: Law" 2022, No. 12, https://doi.org/10.36550/2522-9230-2022-12-34-39.

Mpinga E.K., Bukonda N.K.Z., Qailouli S., Chastonay P., *Artificial Intelligence and Human Rights: Are There Signs of an Emerging Discipline? A Systematic Review*, "Journal of Multidisciplinary Healthcare" 2022, Vol. 2(15), https://doi.org/10.2147/JMDH.S315314.

Parasyuk E.O., Jalilova V.R., *The expediency of recognition by the subjects of the law of robots, artificial intelligence and artificially intelligent robots*, „TK Meganom, Kyiv, Scientific review" 2019, No. 4(57) [in Ukrainian].

Ponkin I.V., Redkina A.I., *Artificial intelligence from the point of view of law*, „Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences" 2018, Vol. 22, No. 1 [in Russian].

Radutny O.E., *Morality and law for artificial intelligence and the digital human: robotics laws and the 'trolley problem'*, „Information and Law" 2019, No. 3 [in Ukrainian].

Tegmark M., *Life 3.0. The age of artificial intelligence*, Nash format, Kyiv 2019 [in Ukrainian].

Willick S., *Artificial Intelligence: Some Legal Approaches and Implications*, "Al Magazine" 1983, Vol. 4(2).

Summary

Artificial intelligence and human rights: a scientific review of impacts and interactions

Keywords: human rights, artificial intelligence, legal nature of artificial intelligence, legal personality, civil liability of artificial intelligence.

Undoubtedly, in the conditions of active use of Artificial Intelligence (hereinafter – AI) in many areas of human life, the topic of this scientific research is extremely relevant. Despite the rapid development of robotic technology and its impact on the improvement of human life, it is extremely important to consider the threats and problems of using AI without proper human control. That is why it is necessary to improve international and national legislation for the safe use of AI for the benefit of humanity, and not against human rights. An important aspect of solving the issue of legal regulation of AI is the study of the legal nature and possible legal personality of AI from the point of view of it impact on humans and human rights. This article, in particular, examines the possible impact of the legal personality of AI on human rights, as well as the feasibility of granting AI the status of a subject. In addition, scientific sources on the liability of AI for damage caused by its use were analyzed. Advantages and threats in the case of human use of AI are separately highlighted.

The need to legally fix the obligations of AI producers to create it in such a way that it ensures justice in society, supports human activities and basic rights, and does not reduce, limit or mislead human autonomy is justified. The

level of autonomy of AI should be carefully controlled by a person, since these technical means should be used to strengthen positive social changes and help a person, and not become a competitor or a fully equal subject of social relations.

Streszczenie

Sztuczna inteligencja i prawa człowieka – naukowy przegląd skutków i interakcji

Słowa kluczowe: prawa człowieka, sztuczna inteligencja, charakter prawny sztucznej inteligencji, osobowość prawna, odpowiedzialność cywilna sztucznej inteligencji.

Niewątpliwie w warunkach aktywnego wykorzystania sztucznej inteligencji (SI) w wielu dziedzinach życia człowieka temat niniejszych rozważań naukowych jest niezwykle aktualny. Mimo szybkiego rozwoju technologii robotycznej i jej wpływu na poprawę ludzkiego życia, niezwykle ważne jest rozważenie zagrożeń i problemów związanych z wykorzystaniem SI bez odpowiedniej kontroli człowieka. Konieczne jest zatem ulepszenie międzynarodowych i krajowych przepisów dotyczących bezpiecznego korzystania z SI z korzyścią dla ludzkości, a nie przeciwko prawom człowieka. Ważnym aspektem rozwiązania kwestii prawnej regulacji SI jest badanie charakteru prawnego i ewentualnej osobowości prawnej SI z punktu widzenia jej wpływu na człowieka i prawa człowieka. Niniejszy artykuł analizuje w szczególności możliwy wpływ osobowości prawnej SI na prawa człowieka, a także możliwość nadania SI statusu podmiotu. Ponadto przeanalizowano źródła naukowe dotyczące odpowiedzialności SI za szkody spowodowane jej użyciem. Osobno podkreślono zalety i zagrożenia w przypadku wykorzystywania sztucznej inteligencji przez ludzi.

Uzasadniona jest potrzeba prawnego ustalenia obowiązków producentów sztucznej inteligencji, aby stworzyć ją w taki sposób, aby zapewniała sprawiedliwość w społeczeństwie, wspierała działalność człowieka i podstawowe prawa oraz nie ograniczała ani nie wprowadzała w błąd ludzkiej autonomii. Poziom autonomii SI powinien być dokładnie kontrolowany przez człowieka, gdyż te środki techniczne powinny służyć wzmocnieniu pozytywnych zmian społecznych i pomocy człowiekowi, a nie stawać się konkurentem lub w pełni równoprawnym podmiotem relacji społecznych.

DOI: 10.31648/sp.8191

Norbert Moravanský
Institute of Forensic Medicine, Faculty of Medicine, Comenius University, Bratislava
forensic.sk Inštitút forenzných medicínskych expertíz s.r.o., Bratislava
ORCID: 0000-0001-9499-041X
norbert.moravansky@fmed.uniba.sk

Lucia Laciaková
forensic.sk Inštitút forenzných medicínskych expertíz s.r.o., Bratislava
ORCID: 0000-0003-1359-9721
laciakova@forensic.sk

Viktor Rekeň
Department of Surgical Oncological, Faculty of Medicine, Comenius University and St. Elisabeth's Cancer Institute, Bratislava
forensic.sk Inštitút forenzných medicínskych expertíz s.r.o., Bratislava
ORCID: 0000-0002-8887-0814
viktor.reken@fmed.uniba.sk

Ludvík Juříček
DTI University, Department of Management, Dubnica nad Váhom
ORCID: 0000-0002-9974-1743
ludvik.juricek@gmail.com

Peter Kováč
Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Trnava University, Trnava
forensic.sk Inštitút forenzných medicínskych expertíz s.r.o., Bratislava
ORCID: 0000-0002-2895-4127
kovac@forensic.sk

Luděk Vrtík
First Department of Surgery, Faculty of Medicine and University Hospital Bratislava, Old Town
forensic.sk Inštitút forenzných medicínskych expertíz s.r.o., Bratislava
ludek.vrtik@fmed.uniba.sk

Jozef Čentéš
Department of Criminal Law, Criminology and Criminalistics, Faculty of Law, Comenius University in Bratislava
ORCID: 0000-0003-3397-746X
jozef.centes@flaw.uniba.sk

Expert witnesses professional and methodological mistakes in medical malpractice cases*

Introduction

Expert witness testimony in malpractice cases is necessary for the correct qualification of an act and the decision on many questions, such as intent, negligence, and the causal nexus between an action and the consequence that occurred.

When appraising the provision of health care, it is important to discuss the strength of the medical evidence needed to confirm the alleged malpractice. In this context, the *presentation of medical evidence* means not only the expert opinion but in a broader sense – also the sustainability of the evidence during the cross-examination of the expert witness in preparatory or a court proceeding.

Act No. 382/2004 on Experts, Interpreters and Translators and on amendments to certain acts, as amended (hereinafter referred to as the ZoZTP) forms the legal basis for expert witness activities in Slovakia. Additional regulation is created by:

- Act No. 301/2005 Coll. Criminal Procedure Code, as amended (hereinafter referred to as the Criminal Procedure Code or CPC).
- Decree of the Ministry of Justice of the Slovak Republic No. 228/2018 Coll., by which Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators, as amended (hereinafter referred to as the Decree) is implemented.

The expert witness is legally defined in § 2(1) of the ZoZTP, as "(…) a natural person or legal entity authorized by the state for the performance of activities under this Act, who is inscribed to the list of experts, interpreters and translators or not inscribed to this list if he or she is appointed as an expert, translator or interpreter under § 15 (*ad hoc* regime). *Ad hoc* expert witness may conduct his or her activities only for a court or other public authority if (i) no person is registered by the Ministry of Justice in the relevant field or sector, (ii) registered experts cannot perform the act, or (iii) disproportionate difficulties or costs could arise with the registered experts".

In a broader context, an expert witness is a person authorized by the state to perform professional activities under the ZoZTP in cases where the assessment of certain professional issues is necessary to decide on the merits. ZoZTP divides experts into the following categories:

* This article was prepared as part of the project APVV-19-0102 – "Efektívnosť prípravného konania – skúmanie, hodnotenie, kritériá a vplyv legislatívnych zmien" ("Effectiveness of pre-trial proceedings – research, evaluation, criteria and impact of legislative changes").

a) a natural person registered into the list of experts,

b) a natural person not registered in the list of experts who satisfies the prerequisites for performing the expert activity and has been admitted to a proceeding on *ad hoc* basis,

c) expert organization – a legal entity specialized in the performance of expert activities in the registered field and sector,

d) expert institute – a legal entity, a specialized scientific and professional institution that performs the function of a methodological centre in the respective field of expert activities. The expert institute performs expert activities in most difficult cases requiring a special scientific assessment, eventually serves to resolve the contradiction of expertises in the proceedings,

3) a legal entity not registered in the list of experts which satisfies the prerequisites for the conducting of expert activities and has been admitted to a proceeding on an *ad hoc* basis, either as an expert organization or an expert institute,

f) a legal entity registered as an expert organization admitted to a proceeding on an *ad hoc* basis as an expert institute.

The list of expert witnesses is led by the Ministry of Justice of the Slovak Republic (hereinafter only MoJ) and publicly accessible on the MoJ website. The expert witness may give an expert opinion only within the field of expertise in which he/she is registered by the Ministry of Justice. The same rule applies to expert organizations, but these, due to their nature can be registered in more than one field of expertise, thus enabling to provide interdisciplinary expert opinions in specified cases.

CPC contains specific regulations of expert witness's position in criminal proceedings. Under CPC § 142 the "complexity of the clarified fact important for the criminal proceeding"[1] is always taken into account. CPC directly stipulates the process for recruiting experts into criminal proceedings:

- under the CPC § 143(1) expert organizations registered with the MoJ are preferred,
- if there is no expert organization in the respective field of expertise is registered, a natural person registered in the respective field of expertise with the MoJ shall be admitted,
- if no expert organization or natural person (expert) is registered in the required field (branch), registered entities are unable to submit an expert opinion (e.g., due to bias), or disproportionate difficulties, delays, or costs can occur, another legal entity or natural person with the necessary expertise and civic prerequisites (a so-called *ad hoc* expert) may be retained as the expert witness according to CPC § 143(2), if he/she agrees.

---

[1] J. Čentéš et al., *Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť*, 2. vydanie [Criminal Procedural Law. General and Special Part, 2nd edition], Šamorín 2012, pp.150–864.

The expert witness admitted to a proceeding according to CPC § 144 must be duly instructed. The tasks that an expert witness is dealing with should be specified in the form of questions. It is not for the expert witness to deal with legal issues or even to evaluate the evidence. The CPC in § 145 regulates in more detail elaboration of an expert opinion. CPC prefers a written form of expert opinion. Only exceptionally and in simple cases, an expert witness may be permitted to dictate expert testimony into the minutes of a hearing on a subject that he/she has brought to the proceedings. To deliver expert opinion, the expert witness is permitted to:

- become familiarised, to the necessary extent, with the contents of a case file, especially with the evidence presented,
- propose the taking of evidence needed for the purpose of an expert opinion,
- be present at the taking of evidence proposed by him/her,
- pose the questions to the persons being questioned if the questioning takes place at his/her request.

Police, prosecutor, or the court may allow the expert to:

- take part in the questioning of the accused, witnesses or the taking of other evidence, or
- borrow a case file.

Only in the case where "so-called particularly complex fact" shall be analyzed, CPC allows to involve two expert witnesses. Two experts are required by law to perform the forensic autopsy. The CPC also distinguishes a "so-called particularly complex fact", which requires two experts for clarification. The law optionally leaves the assessment of whether a particularly complex fact is involved or not to the authority entrusted to recruit an expert. Under § 347 of the Act No. 300/2005 the Criminal Code (hereinafter the Criminal Code or CC)[2], providing a false expert opinion is a criminal offense punishable by a prison term of up to 5 years. Under aggravating circumstances, the prison term may be up to 10 years.

Material and methods

Between 2008 to 2019, the authors as experts of the forensic.sk Inštitút forenzných medicínskych expertíz[3] (hereinafter only forensic.sk)[4] provided a total of 3098 expert opinions and expert testimonies in both criminal and civil proceedings. The majority of forensic.sk activities relate to cases of alle-

[2] Act No. 300/2005 Coll. the Criminal Code, as amended.

[3] English translation of the trade name is forensic.sk – Institute of Forensic Medical Expertise.

[4] The forensic.sk is registered with the MoJ as an expert organization (2008) and as an expert institute (2016).

ged medical malpractice. Surgery, emergency medicine, anaesthesiology and intensive care, gynaecology and obstetrics, internal medicine, neurology, and paediatrics were among the most frequent specialities in which alleged malpractice occurred. Based on the review of 11 years dataset, we identified the most significant questionable and incorrect practices of expert witnesses. We summarise the occurrence of identified negative phenomena and the potential consequences in proceedings.

Results

We ranked the identified shortcomings according to their seriousness. evaluated by the direct impact on the decision-making of law enforcement agencies and courts.

Ex-ante; *Ex-post*

Ex-ante analysis of medical malpractice is the only correct approach to evaluate the provision of the health care. The expert witness shall take into account only those information and medical facts of the case (e.g., manifestations of the disease, symptoms of health disorders, specific parts of medical records in the form of counselling findings, laboratory findings, etc.), which a specific health care worker had available at the time of providing health care in the assessed case. The *ex-ante* approach is closely linked to precise work with the case file, the medical records, examining the availability of examination results, examining the active search for the origin of the disease, etc. A valuable source of expert knowledge, however, is also the testimony of witnesses (health care professionals, patients, and relatives), who can clarify in particular the time and content of the information that could have been available to a particular person at a particular time in the diagnostic and therapeutic decision making. The *ex-ante* approach to expert assessment of a case can also be summarised as an assessment of available medical records and information from the point of view of the person who, at the time when the assessed case was taking place, had access to only a certain amount of information. This is a contrast to the *ex-post* viewpoint, with knowledge of the outcome of the matter, when, in the light of additional information and knowledge, obscured connections become clear and often seemingly easy and simple to explain. This, therefore, involves insight into a specific case from the viewpoint of all available information, which at the time the case occurred may or may not have been available to the person, because it could have come out later, or only after the death of the assessed person in the form of an autopsy

finding. Put simply, these are the pieces of a jigsaw puzzle, which in the end, obviously make sense when everything fits together and creates a solid picture; however, in the expert assessment of a particular case, the expert cannot look at the case from the point of view of the resulting image, i.e., the *ex-post* approach. On the contrary, the expert witness must put him/herself into the position of a health care provider, making a decision at a critical time.

A typical example of *ex-post* assessment of health care provision is the perception of an autopsy finding with a conventional, immediate, and primary cause of death as a basic reference point, which is constantly compared with the working and later final clinical diagnosis of a patient's death. Therefore, it is not an assessment of approaches in the possible differential diagnostic spectrum with the occurrence of a specific health disorder at a specific time (e.g., in the pre-hospital phase, at the central hospital admission, in an outpatient clinic, etc.), but a comparison of an (often surprising) autopsy finding with its usually only non-specific initial manifestations and symptoms of the disease.

However, lapsing into an *ex-post* assessment of a case is a very serious problem, placing the expert opinion in the position of a dangerous tool for erroneous assessment of diagnostic and therapeutic procedures in malpractice cases. This problem can then be a source of long-term persisting litigation, where the poor quality of expert activity secondarily damages a particular case and its sides.

Errors of an expert in the obtaining of medical records

The requesting of medical records by an expert witness is a fundamental precondition for assessing health care provided as the firm basis for any assessment. Although an expert admitted to a proceeding by Slovak law enforcement authorities or the courts has a legal title for the requesting complete medical records (under § 2(8) b) ZoZTP and § 25(1) j) of the Act No. 576/2004 on Health Care, Services Related to the Provision of Health Care)[5]. The authors often come across a flagrant underestimation of the range and completeness of the requested medical records – a fundamental methodological mistake of the expert. An expert who submits an expert opinion even at the request of one of the parties in a proceeding for purposes directly related to the proceedings before the court also has the right to request full access to medical records from any relevant health care provider under § 25(1) j) of the Act No. 576/2004[6].

[5] Act No. 576/2004 Coll. on Health Care Services Related to the Provision of Health Care and on amendments to certain acts, as amended; Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators and on the amendment of certain acts, as amended.

[6] Act No. 576/2004 Coll. on Health Care Services Related to the Provision of Health Care and on amendments to certain acts, as amended.

Frequently, the expert witness fails to state in written expert opinion which specific medical records he/she had available when preparing the expert opinion (its journalized range and a list of health care providers who provided the patient's medical records to the expert). Often, an expert will only state the platitude of "complete medical records", which is, however, information insufficient for the potential review of such expert opinion. This is a violation of § 17(5) ZoZTP, which requires the composition of an expert opinion must make it possible to examine its content and verify the justification of the procedures[7]. A negative phenomenon among expert witnesses in Slovakia is also the use of highly non-standard methods of accessing the medical records such as:

a) importing data from a person's medical records directly by an expert who, when entering the hospital electronic system, uses as his *login* of the attending physician and accesses without authorisation patient records from another department or even uses in the expert opinion a photograph which is obviously taken as a *screenshot* from the computer on which he/she is examining the medical records. Such practice is not in the line with the applicable laws on personal data protection and or labour law, potentially rendering the expert opinion non-admissible as evidence if objected by an observant attorney of the opposing party,

b) obtaining data from a person's medical records by telephone or e-mail from a known colleague who was the person's attending physician or during a personal meeting with attending physician,

c) informally requesting a person's medical records via e-mail communication with the relevant health care provider, without an official request to the health care provider,

d) obtaining data from a person's medical records exclusively by direct contact with the person to whom the expert evidence is demonstrably related or his/her relative, through a lawyer, etc.,

e) in a specific case the expert stated in the expert testimony in the preparatory proceedings: "Mr... is the head of surgery at the clinic where the injured person was treated, i.e., he has access to the individual actions that were performed during the outpatient examinations, while I only have access to the final discharge report"; confirming his own gross negligence in obtaining medical records for the performing his own expert activity.

Frequently, the expert does not pay close attention to ensure the completeness of medical records and is satisfied, for example, only with a discharge report from hospitalization, without sufficient emphasis on daily monitoring charts, or imaging, or attending specialists' examinations. A similar situation and a source of errors occurs when the expert draws principal findings exclusively from the patient's initial treatment in the hospital, without examining

[7] Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators and on the amendment of certain acts, as amended.

the essential records on the provision of pre-hospital health care or subsequent examinations when the patient is admitted to a department. The omission of the analysis of nursing procedures, and nursing records is another source of errors. We observed repeatedly the conflict of nursing records with the doctor's daily monitoring charts. Therefore, it is essential to analyze the process of control of prescribed and administered treatment, as well as the results of prescribed control examinations.

Expert witness deficiencies related to the processing of medical records are usually manifested when the expert is not able to fully answer the question about what the overall health of a specific person was prior to the incriminated and investigated provision of health care or treatment of the post-traumatic state. The deficient and incorrect procedures of an expert witness may be further confirmed if the expert witness does not consider it necessary to become familiar with the medical records from the person's general practitioner. This procedure, however, is essential, notably in cases of analysis of the death of paediatric or elderly patients.

We must point out that the incompleteness of requested medical records is easily detectable by the question of whether the expert was personally acquainted with the picture documentation from medical imaging examinations. The failure to perform one's own expert revision of radiographs or CT/MR scans (by the expert himself or by his/her consultant according to ZoZTP § 16 may therefore be a major contributing factor to the expert's incorrect conclusions[8].

If during the analysis of the medical records the expert determines a principled limit for objective assessment of the case, it is her or his duty to state such fact in his/her expert opinion. This may even be an objective obstacle that prevents the completion of the expert's task. In such cases, it is possible to try to again make another copy of medical records available, to request cooperation with a law enforcement authority or court to obtain all available documents or information, e.g., about who was the general practitioner for a particular person, which is not always clear from the inpatient medical records. In in the matter of the unavailability of a specific part of medical records, an expert may even propose that law enforcement authorities and the court take evidence through the witness testimony of the health care professional after his/her legal release from professional secrecy obligation, and, of course, with the expert's presence during the questioning and with consent to the asking of questions; the expert may thus clarify the details of the treatment provided with direct targeted questions.

[8] Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators and on the amendment of certain acts, as amended; Act No. 576/2004 Coll. on Health Care Services Related to the Provision of Health Care and on amendments to certain acts, as amended.

We emphasize, that the exhaustive listing of documents available to the expert witness, particularly medical records, not only is a legal requirement under the ZoZTP to allow for the review of expert opinion, but also a protective measurement for an expert witness. We therefore recommend always requesting access to the medical records, even though a patient's medical records may be included in the case file. The expert can never rely solely on what is contained in the case file which can contain only fragments of a person's medical records. These fragments may not necessarily be the same as the original medical records.

As another peculiar aspect, we notified that experts only rarely use the option to request the cooperation of the health insurance company when verifying provided health care, or when identifying specific providers who could have participated in outpatient treatment.

The insufficient and inconsistent approach of an expert witness to the procurement of medical records can seriously affect the questioning of the expert in the preparatory proceedings (e.g., after accusations against a particular person) or in a court hearing, when the expert is unable to answer a basic question of the proceeding: "what specifically did the expert base the submitted expert opinion on?". Complex cases may even require the creation of an annex to the expert opinion in the form of a CD or DVD containing scanned medical records. Such annexes may be relevant to the review of the immediate perioperative period according to the surgical protocol or anaesthesiologic records of the patient[9].

The use of consultants

According to ZoZTP §16(6), the expert witness has the right to consult partial question, not related to his/her own field of expertise, with a specialist. In medical malpractice cases, it could be the assessment of a CT or X-rays, revision of histological slides, evaluation of a specific panel of laboratory tests, etc. For such consultation and conclusions, the full responsibility rests with the expert witness[10]. In this seemingly simple area we recorded severe methodological and procedural shortcomings. Model examples of such shortcoming are following situations stated by the expert witness in written opinion:

a) "I consulted X-ray in question with a radiologist, who concluded such an X-ray finding on the X-ray does not indicate a relevant effusion in the pleural cavity". Not disclosing the identity of consultant does not allow to evaluate the professional experience and summon such consultant to confirm the con-

[9] L. Vrtík, M. Čambal, I. Grgáč et al., *Základy chirurgie* [Fundamentals of Surgery], Bratislava 2019, pp. 377–394.

[10] Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators and on the amendment of certain acts, as amended; Act No. 301/2005 Coll. Criminal Procedure Code, as amended.

sultation. Furthermore, the partial task or question for the consultant is not disclosed too. This model situation violated the obligation of the expert witness according to § 16(6) ZoZTP, in particular (i) to state the reason why the consultant was selected and (ii) to clearly stipulate a partial task to be resolved by the consultant[11].

c) "I went to a hospital where surgery was performed, I met Doctor A.B. who performed the surgery and Chief Physician X.Y. I consulted on the surgical procedure in a difficult operating field in a patient with both of them...". Such activity of the expert witness is clearly above and beyond his/her competencies under the ZoZTP and CPC. The expert witness poorly interpreted the institute of a consultant, who may not be the attending physician, whose treatment is the subject of expert opinion. Such a discussion about violation of due process with the suspect or potential witnesses in the proceedings is not permissible by the law. Such blatant error is documented by the expert in his/her written expert opinion usually results in disqualification of the expert and prolongs the proceeding due to the necessity to obtain another expert opinion.

c) "I consulted on the given case with the head physician and his deputy at a congress, where we explained the interpretation of the operational protocol or the monitoring charts from the day...". Is a copycat of the previous example. Whenever the expert witness is not able to make clear conclusions by analyzing and interpreting the medical records and by his/her other own activities, including consultation with an independent impartial specialist, then he/she may request the summon of any witness to testify or propose to acquire other evidence, even with the participation of the expert him/herself[12].

Autopsy report and interpretation of autopsy findings

The interpretation of the autopsy report by a pathologist or forensic pathologist does not constitute a problem. But recently we observed the experts from clinical disciplines to amend, or change, or deny diagnoses in the autopsy report and even misinterpret the autopsy conclusions. Clinicians often lack understanding what an autopsy report actually is; we recorded even mix-ups of autopsy report and death certificate, or a preliminary autopsy report. Experts from clinical disciplines also do not distinguish a complete autopsy report and list of autopsy diagnoses.

It is obvious for the pathologist or forensic pathologist, that a morphological diagnosis may not be easily interpreted in relation to a documented clinical course of the disorder and therefore in certain cases it is essential to co-

[11] Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators and on the amendment of certain acts, as amended.

[12] Act No. 301/2005 Coll. Criminal Procedure Code, as amended.

operate with experts from clinical disciplines as a team. The opposite setting may however be problematic. The clinical expert witness should use the services of a forensic pathologist or pathologist as a consultant to correctly understand and interpret the immediate and primary cause of death, complications of the primary cause of death, as well as associated and organ findings. When a clinical expert witness tries to interpret the autopsy report on his/her own, the following situations may arise:

a) Negating the autopsy findings as a whole when such expert witness "disagrees with the autopsy findings and declares that the immediate cause of death was... and the primary cause of death was...".

b) Death of a long-term surviving patient in a vegetative state after polytrauma, who died due to hypostatic pneumonia, was declared to be non-violent death from a medico-legal point of view.

c) Change in the primary cause of death, negating the results of the microscopic examination of autopsy tissue samples to which clinical expert witness does not even have access during preparation of an expert opinion, because he/she does not have the complete autopsy report.

d) Incorrectly interpreted autopsy finding as a result of inadequate comparison of e.g., echocardiological findings with sectional findings.

e) Clinical expert witnesses do not consider necessary to examine at all whether an autopsy was performed, or whether the autopsy findings have the form of an autopsy report or an expert opinion under the terms of CPC.

In our dataset we even discovered cases where clinical expert witnesses were not aware of the difference between the autopsy performed under Act No. 581/2004 Coll. on Health Insurance Companies, Supervision of Health Care and on amendments to certain acts (health care related indication for autopsy)[13] and forensic autopsy under the CPC[14].

Work of an expert with case file

Alongside the medical records, the case file is the primary source of information that the expert witness shall take into account when analyzing the alleged medical malpractice. The resolution on initiating the criminal proceedings, a filed criminal complaint, interrogation protocols of witnesses, or accused persons provide the essential information that the expert witness have to confront with medical records. The testimonies of health professionals as witnesses can often be in agreement or contradiction to the medical records. Such testimonies are the factual basis for the decision on whether or not me-

[13] Act No. 581/2004 Coll. on Health Insurance Companies, Supervision of Health Care and on Amendments to Certain Acts, as amended.

[14] Act No. 301/2005 Coll. Criminal Procedure Code, as amended.

dical malpractice and *non lege artis* procedures occurred. Insufficient work with the case file or even ignoring the content of such file will be discovered when the expert witness is asked to defend, amend, or supplement the expert opinion and is confronted with the question of the attorney representing the health care professional accused of malpractice. In a such situation, detailed knowledge of the case file at the date of providing the written expert opinion is a key factor in the sustainability of the expert conclusions. The opinion, that only the medical records, not the whole case file is important for the expert witness, is a dangerous simplification of the problem. The case file contains valuable information, the analysis of which makes it possible to acquire an *ex-ante* overview of the diagnostic and therapeutic process. Observant and experienced expert witness cannot omit these facts[15]. A case file as such can also reveal the limits of expert opinion.

Discussion

Expert witness activities are an integral part of medicine. Expert witnessing in medicine should under no circumstances be considered a less valuable career pathway or a pathological effort to have decision-making authority over suspected medical malpractice cases. The number of erudite and high-quality experts in the field of health care and pharmacy, however, is not increasing in the Slovak Republic. We believe that expert witness activity in medical malpractice cases shall be considered as a part of medical practice[16] for which the appropriate qualification and education are necessary. Only the results of expert witness activities performed in line with the applicable law and up-to--date medical knowledge can contribute to the effectiveness of criminal and civil proceedings.

For the judges and courts is not possible to rule in medical malpractice cases without expert witness activity both in criminal cases and in civil proceedings. While in some countries a substantial part of medical malpractice cases is resolved outside the criminal law system, this is not the case in Slovakia. Most of the alleged medical malpractice will initially pass through the criminal justice system and the civil proceedings are limited to set down a reasonable monetary compensation for pain and disability or compensation infringement of the right to protect one's personal integrity[17].

---

[15] S.K. Narang, S.R. Paul, *Expert Witness Participation in Civil and Criminal Proceedings*, „Pediatrics" 2017, Vol. 139(3), e20164122.

[16] American Medical Association, Council on Ethical and Judicial Affairs, *E-6.01: Contingent Physician Fees*, [in:] *Code of Medical Ethics*, Chicago 1994.

[17] Act No. 437/2004 Coll. on Compensation for Suffered Pain and on Compensation of Social Impairment, as amended; P. Kováč, *Medical Law in Slovakia*, Alpen an der Rhijn 2012, pp. 100–101.

The expert witness in medical malpractice case shall be aware of the importance of medical evidence derived from the human body or documented in the medical records. It is equally important to be able to assess the significance and limits of such evidence for the case itself. For the expert witness it is essential and important to be aware of the unprovability, deficiencies, or defectiveness of the medical evidence itself, and thus to be aware of the limits of the case. Each "forensically significant finding" shall therefore be understood as the "evidence in the case", which the expert witness should be ready to "publicly defend in the court of justice" but also before the general public[18].

Medical expert witness report can significantly modify the legal assessment of a case, and therefore it is necessary to pay attention to the proper methodology and standardization of expertise, including the regular training of experts. If we accept the necessity of standard procedures in clinical or morphological medicine, then it is essential to open the question of standardization of methodology for the expert witnesses. Since as early as 1767, the case of *Slater v. Baker and Stapleton*[19] was known in England as an example where for the first-time standard treatment procedures and the expert testimony of physicians as experts in court were used. The question of the standardization of expert procedures appeared for the first time in the traditional American judicial environment in 1989, when the American Academy of Paediatrics published internal procedures for expert activities in paediatrics[20].

The role of an expert witness in cases of suspected error in diagnostics or treatment should in principle consist of the presentation of fundamental or annually revised standards for the treatment of the patient. The expert witness should present deviations from standard procedures and its justification and consequently summarize the discovered breach of standard procedures, taking into account the equipment and economic possibilities of the particular health care provider[21]. Without correct methodology, such conclusion of the expert witnesses can be questioned and even overturn.

---

[18] R. Hanzlick, *Dead Investigation: Systems and Procedures*, London 2007, pp. 50–121.

[19] R.R. Faden, T.L. Beauchamp, N.M.P. King, *A history and Theory of Informed Consent*, New York 1986, p. 116.

[20] American Academy of Pediatrics, Committee on Medical Liability, *Guidelines for Expert Witness Testimony,* „Pediatrics" 1989, Vol. 83(2), pp. 312–313; American Academy of Pediatrics, Committee on Medical Liability, *Guidelines for Expert Witness Testimony in Medical Liability Cases (S93-3)*, „Pediatrics" 1994, Vol. 94(5), pp. 755–756; American Academy of Pediatrics, Committee on Medical Liability, Consil of Medical Speciality Societes, *Statement on Qualifications and Guidelines for the Physician Expert Witness*, Council od Medical Speciality Societies, Lake Bluff, IL 1989; Committee on Medical Liability. American Academy of Pediatrics, *Guidelines for Expert Witness Testimony in Medical Malpractice Litigation,* „Pediatrics" 2002, Vol. 124(1), pp. 428–438.

[21] I. Humeník, P. Kováč et al., *Zákon o zdravotnej starostlivosti. Komentár*, 1. vydanie [Act on Health Care. Commentary, 1st edition], Bratislava 2015, 528 pp.

Nowadays the poor quality of expert witnesses' activity and expert reports in medical cases cannot be tolerated, especially if a poor, methodologically incorrect, or even illegal procedure of an expert can adversely influence the decision on merits.

According to the ZoZTP § 9(1) each expert witness shall maintain the liability insurance for damages that may arise in connection with the performance of his/her activities. There are no known cases where the expert witness was sued for damages resulting from his/her activity and the insurer paid these damages in Slovakia since 2004. Historically, expert witnesses enjoyed some kind of immunity from criminal cases as well as civil disputes[22]. We believe, that the absolute immunity of an expert witness, is simply not acceptable in today's society.

We are of the opinion, that the most significant professional error and misconduct of an expert witness is unauthorized access to the medical records due to the faulty procedures when receiving or requesting access to medical records, and unauthorized communication with anyone involved in suspected medical malpractice. Therefore, it is essential to repeatedly instruct and educate medical expert witnesses to avoid any such communication with parties, other than the official ways of communication through court or police, and to ensure absolute impartiality in the assessment of the case. Likewise, it is also essential to draw attention to the legal obligation of an expert witness under the ZoZTP § 11(1) to immediately notify of a possible bias due to the previous relationship to the matter at hand, if the expert at the time of his/her admission to the proceedings was previously acquainted with the case[23]. We are convinced that the question of professionalization of medical expertise, its standardization, and written anchoring of its methodology, as well as repeated educational programs, including programs of simulated court hearings, are the only way to maintain or restore the confidence of professionals and the general public in medical expertise.

Conclusion

The most frequent and severe professional and methodological mistakes of expert witnesses in medical malpractice cases in Slovakia are presented. These are in particular slipping into an *ex-post* analysis of cases; incorrect and unjustified procedures for obtaining medical records; incorrect procedures of an expert

[22] M. Glabman, *Scared Silent: The Clash Between Malparctice Lawsuits and Expert Testimony*, „Physician Exec" 2003, Vol. 29, pp. 42–46; M. Hansen, *Experts are Liable, Too*, „ABA Journal" 2000, November, pp. 17–18; S.B. Bal, *The Expert Witness in Medical Malpractice Litigation*, „Clon Orthop Relat Res" 2009, Vol. 467, pp. 383–391.

[23] J. Čentéš et al., op. cit., pp. 150–864.

when using a professional consultant, deficiencies while interpreting autopsy findings and the autopsy protocol and fundamental shortcomings in the work of an expert witness with case files. The presented shortcomings may have a direct impact on the outcome of the criminal or civil proceedings in which expert witnesses are involved.

Acknowlegement

This work was supported by the Slovak Research and Development Agency on the basis of Contract No. APVV-19-0102 "Effectiveness of pre-trial proceedings – research, evaluation, criteria and impact of legislative changes".

References

American Academy of Pediatrics, Committee on Medical Liability, *Guidelines for Expert Witness Testimony*, "Pediatrics" 1989, Vol. 83(2).

American Medical Association, Council on Ethical and Judicial Affairs, *E-6.01: Contingent Physician Fees*, [in:] *Code of Medical Ethics*, American Medical Association Chicago, IL 1994.

American Academy of Pediatrics, Committee on Medical Liability, *Guidelines for Expert Witness Testimony in Medical Liability Cases (S93-3*), "Pediatrics" 1994, Vol. 94(5).

American Academy of Pediatrics, Committee on Medical Liability, Consil of Medical Speciality Societes, *Statement on Qualifications and Guidelines for the Physician Expert Witness*, Council od Medical Speciality Societies, Lake Bluff, IL 1989.

Bal S.B., *The Expert Witness in Medical Malpractice Litigation*, "Clon Orthop Relat Res" 2009, Vol. 467.

Čentéš J. et al. *Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť*, 2. vydanie [Criminal Procedural Law. General and Special Part, 2nd edition], Heuréka, Šamorín 2012.

Committee on Medical Liability. American Academy of Pediatrics, *Guidelines for Expert Witness Testimony in Medical Malpractice Litigation*, "Pediatrics" 2002, Vol. 124(1).

Faden R.R., Beauchamp T.L., King N.M.P., *A history and Theory of Informed Consent*, Oxford University Press, New York 1986.

Glabman M., *Scared Silent: The Clash Between Malparctice Lawsuits and Expert Testimony*, "Physician Exec" 2003, Vol. 29.

Hansen M., *Experts are Liable, Too*, "ABA Journal" 2000, November.

Hanzlick R., *Dead Investigation: Systems and Procedures*, CRC Press, Taylor and Fransic Group, London 2007.

Humeník I., Kováč P. et al., *Zákon o zdravotnej starostlivosti. Komentár*, 1. vydanie [Act on Health Care. Commentary. 1st edition], C.H. Beck, Bratislava 2015.

Kováč P., *Medical Law in Slovakia*, Kluwer Law International, Alpen an der Rhijn 2012.

Narang S.K., Paul S.R.. *Expert Witness Participation in Civil and Criminal Proceedings*, "Pediatrics" 2017, Vol. 139(3), e20164122.

Vrtík L., Čambal M., Grgáč I. et al., *Základy chirurgie* [Fundamentals of Surgery], Univerzita Komenského v Bratislave, Bratislava 2019.

Summary

Expert witnesses professional and methodological mistakes in medical malpractice cases

Keywords: medical law, medical malpractice, expert witness, professional misconduct, Slovakia.

As any case of alleged medical malpractice, whether in a civil or criminal proceeding, cannot be resolved without involving the expert witness who assists the police, office of public prosecution or the court to rule on merits, the authors aim to identify the most significant questionable and incorrect practices of expert witnesses based on the review of 11 years dataset (2008–2019) consisting of 3098 expert opinions and expert testimonies in both criminal and civil proceedings in Slovakia. To the necessary extent, the legal framework for expert witnesses in Slovakia is also presented. The authors also aim to focus on the significant findings of the dataset, such as the most frequent specialities in which alleged malpractice occurred, which are surgery, emergency medicine, anaesthesiology and intensive care, gynaecology and obstetrics, internal medicine, neurology and paediatrics. The publication is also aimed at the most frequent incorrect or questionable practices of expert witnesses, such as *ex-post* case analysis, questionable practice related to the obtaining of medical records, improper use of consultants by the expert witness, misinterpretation of the autopsy records and autopsy diagnoses and the deficiencies in the processing the case file by the expert witness.

The authors focused on important findings from the dataset, such as the specializations where the alleged medical malpractice most frequently occurred, i.e. surgery, emergency medicine, anesthesiology and intensive care, gynaecology and obstetrics, internal medicine, neurology and paediatrics. The publication deals with the most common erroneous or questionable expert practices, such as *ex-post* analysis of the case, questionable practice related to obtaining medical records, inappropriate selection of consultants by an expert, misinterpretation of documentation from post-mortem examinations and deficiencies in the preparation of an opinion based on the case file by a court expert.

Streszczenie

Błędy zawodowe i metodologiczne w przypadkach błędów medycznych

Słowa kluczowe: prawo medyczne, błąd w sztuce lekarskiej, biegły sądowy, wykroczenie zawodowe, Słowacja.

Każdy przypadek domniemanego błędu w sztuce lekarskiej, czy to w postępowaniu cywilnym, czy karnym, nie może zostać rozwiązany bez zaangażowania biegłego, który pomaga policji, prokuraturze lub sądowi w orzekaniu co do *meritum*. Dlatego autorzy starają się zidentyfikować najbardziej budzące wątpliwości i nieprawidłowe praktyki biegłych sądowych na podstawie przeglądu 11-letniego zbioru danych (2008–2019) składającego się z 3098 opinii biegłych i zeznań biegłych zarówno w postępowaniach karnych, jak i cywilnych na Słowacji. W niezbędnym zakresie przedstawiono również ramy prawne dla biegłych sądowych na Słowacji. Autorzy koncentrują się na istotnych ustaleniach zbioru danych, takich jak najczęstsze specjalizacje, w których doszło do rzekomych błędów w sztuce lekarskiej, czyli chirurgia, medycyna ratunkowa, anestezjologia i intensywna opieka, ginekologia i położnictwo, medycyna wewnętrzna, neurologia i pediatria. Publikacja skierowana jest również do najczęściej spotykanych błędnych lub wątpliwych praktyk biegłych, jak analiza *ex post* sprawy, wątpliwa praktyka związana z uzyskaniem dokumentacji medycznej, niewłaściwe wykorzystanie konsultantów przez biegłego, błędna interpretacja dokumentacji z sekcji zwłok i sekcji zwłok diagnozy i uchybień w opracowaniu akt sprawy przez biegłego sądowego.

Autorzy skupili się na istotnych ustaleniach zbioru danych, takich jak specjalizacje, w których najczęściej doszło do rzekomych błędów w sztuce lekarskiej (chirurgia, medycyna ratunkowa, anestezjologia i intensywna terapia, ginekologia i położnictwo, interna, neurologia i pediatria). Publikacja traktuje o najczęściej spotykanych błędnych lub wątpliwych praktykach biegłych, jak analiza *ex post* sprawy, wątpliwa praktyka związana z uzyskaniem dokumentacji medycznej, niewłaściwe dobranie konsultantów przez biegłego, błędna interpretacja dokumentacji z sekcji zwłok i uchybień w opracowaniu opinii na podstawie akt sprawy przez biegłego sądowego.

DOI: 10.31648/sp.7976

Izabela Oleksy-Piesik
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0001-6668-7384
izabela.oleksy@ug.edu.pl

Trudności w rozstrzyganiu przez samorządowe kolegia odwoławcze spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych, związane z brakiem jednolitości orzeczniczej sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia

Uwagi wstępne

Formą wsparcia przez państwo osób, które rezygnują z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny[1], jest przede wszystkim świadczenie pielęgnacyjne. Jego rolą jest zrekompensowanie osobie zdolnej do pracy utraty – dotychczas pobieranego czy tylko potencjalnie możliwego do uzyskania – wynagrodzenia za pracę[2]. Co jednak ważne, nie jest to jedyne świadczenie tego rodzaju.

Fakt występowania kilku świadczeń przyznawanych w oparciu o takie same przesłanki, lecz w różnych wysokościach, jest sytuacją niekorzystną, tak z punktu widzenia osób uprawnionych, jak również z perspektywy organów administracji publicznej rozstrzygających sprawy tego rodzaju. W odniesieniu

[1] W wersji pierwotnej świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało jedynie w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem. Wyrokiem z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07 (OTK-A 2008, Nr 6, poz. 107) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (...) w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej". Na ten temat zob. także: M. Wincenciak, *Naruszenia zasad prawa przez ustawodawcę*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, 2018, Lex.

[2] Uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych, druk sejmowy nr 1555 Sejmu IV kadencji.

do kwestii ogólnych właściwych całemu prawu administracyjnemu warto zauważyć, że taka sytuacja prowadzi do pogorszenia jakości prawa, które przecież powinno stanowić spójny i logiczny system norm[3].

Trudności orzecznicze pojawiające się na tle widocznej tu kolizji świadczeń, sprowadzają się natomiast do konieczności wypracowania takiego rozwiązania prawnego, które w najpełniejszy sposób zagwarantuje stronie prawo wyboru świadczenia dla niej najkorzystniejszego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowanych jest kilka możliwych rozwiązań. Każde z nich ma zarówno wady, jak i zalety. W praktyce kwestia przyjęcia konkretnego rozwiązania będzie miała wpływ na datę początkową przyznania świadczenia pielęgnacyjne jako świadczenia najkorzystniejszego, tj. przyznawanego w najwyższej kwocie.

Wątpliwości interpretacyjne ujawniające się w toku rozstrzygania przez samorządowe kolegia odwoławcze spraw tego rodzaju wzmagają: duża zmienność prezentowanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisk, ich niejednolitość, a także brak formułowania w wyrokach sądów jednoznacznych wskazówek co do dalszego postępowania.

Widoczna na tym tle dynamika orzecznicza sądów administracyjnych prowadzi do sytuacji, w której organy administracji publicznej mają realny problem z uszanowaniem wynikającego z art. 8 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.) postulatu nieodstępowania od „utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym".

Świadczenie pielęgnacyjne jako forma świadczeń rodzinnych – podstawowe założenia

Świadczenie pielęgnacyjne stanowi swego rodzaju ekwiwalent wynagrodzenia za pracę. W taki sposób państwo wspiera wcześniej aktywne zawodowo czy wręcz tylko potencjalnie zdolne do pracy osoby, ponieważ to one przejmują realizację spoczywających na państwie obowiązków względem osób niepełnosprawnych[4].

[3] Tę „jakość" ująć można jako „swoistą wypadkową przyjmowanych do oceny prawa administracyjnego kryteriów, obejmujących m.in. kompletność unormowania, możliwą jednoznaczność użytych sformułowań, spójność z pozostałymi normami systemu, racjonalność, prakseologiczną skuteczność, czy też właściwe inkorporowanie w treść ustanawianych norm wartości zajmujących centralne miejsce w całym porządku prawnym". Tak: M. Pułło, *Jakość prawa administracyjnego jako czynnik wpływający na inflację jego norm na przykładzie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, 2012, Lex.

[4] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 445/19, Lex nr 3010895; wyrok WSA w Łodzi z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1058/18, Lex nr 2619142; wyrok WSA w Białymstoku z 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 820/18, Lex nr 2636594; wyrok WSA w Gliwicach z 25 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 970/19, Lex nr 2761325; a także: B. Chludziński, [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, 2021, Lex, art. 17.

Materialnoprawną podstawę orzekania w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych stanowi art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych[5]. Zostały tam określone pozytywne i negatywne przesłanki przyznania świadczenia.

Wśród pozytywnych przesłanek warunkujących przyznanie wnioskodawcy świadczenia znajdują się:

1) niepodejmowanie lub rezygnacja przez niego z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną,

2) legitymowanie się przez osobę niepełnosprawną orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji,

3) obciążenie obowiązkiem alimentacyjnym względem osoby niepełnosprawnej[6],

4) faktyczne sprawowanie stałej, codziennej opieki względem osoby niepełnosprawnej, która ze względu na zakres czasowy i osobiste zaangażowanie wyklucza podjęcie/kontynuację zatrudnienia przez opiekuna.

Wśród przesłanek negatywnych wymienić trzeba, po pierwsze, okoliczności występujące po stronie osoby sprawującej opiekę, po drugie – te leżące po stronie osoby wymagającej opieki. Jeśli chodzi o pierwszą grupę, to przesłankami wykluczającymi przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego będzie uprzednie ustalenie wnioskodawcy:

---

[5] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 615), dalej jako u.ś.r.

[6] Uwagi w tym zakresie dotyczą art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 u.ś.r. Trzeba bowiem pamiętać, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje również opiekunowi faktycznemu dziecka. Zgodnie z art. 3 pkt 14 u.ś.r. jest nim osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Z art. 114 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wynika natomiast, że przysposobić można tylko osobę małoletnią, a zatem opiekunowi faktycznemu dziecka może być przyznane świadczenie pielęgnacyjne tylko na małoletniego. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje też osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2009 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 447), dalej jako u.w.r. Rodzina zastępcza spokrewniona to jeden z rodzajów rodzinnej pieczy zastępczej (art. 39 ust. 1 pkt 1 lit a u.w.r.), którą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, u których umieszczono dziecko w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41 ust. 1 i 2 u.w.r.). Jak wskazuje się w literaturze, aby uznać osoby za spokrewnione, konieczne jest posiadanie jednego wspólnego przodka. Nie jest jednak koniecznym, by osoby spokrewnione pochodziły od tych samych rodziców. Konsekwencją jest przyjęcie, że rodzeństwem będzie nie tylko rodzeństwo naturalne, ale również przyrodnie – por. H. Haak, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz do art. 61[7]–91*, Toruń 2009, s. 17; J. Winiarz, J. Gajda, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1999, s. 16. Dodać jeszcze trzeba, że w zakresie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym ustawodawca wprowadza dodatkowe warunki, jeśli wnioskodawca nie jest spokrewniony z osobą niepełnosprawną w pierwszym stopniu (art. 17 ust. 1a).

a) prawa do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego (art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.),

b) prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna (art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r.).

Okoliczności uniemożliwiające przyznanie świadczenia, występujące po stronie osoby wymagającej opieki, zostały natomiast wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 2–6 u.ś.r.

Warto zaznaczyć, że obecnie świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest z pominięciem kryterium dochodowego[7]. Zmiana przepisów prawa w tym zakresie skutkowała m. in. poszerzeniem kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego[8]. Miała także wpływ na termin, na który świadczenie jest przyznawane. Świadczenie pielęgnacyjne przestało być bowiem przyznawane na okres zasiłkowy[9]. Obecnie okres przyznania świadczenia warunkowany jest okresem ważności orzeczenia o niepełnosprawności, o ile w tym czasie zachowane są również pozostałe przesłanki ustawowe.

Czynniki determinujące trudności orzecznicze organów administracji publicznej w procesie rozstrzygania spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych

Świadczenie pielęgnacyjne obowiązujące w obecnym kształcie jest konstrukcyjnie zbliżone, a przez pryzmat kilku przesłanek ustawowych w zasadzie tożsame z innymi z tzw. świadczeń opiekuńczych, mianowicie: specjalnym zasiłkiem opiekuńczym[10] czy zasiłkiem dla opiekuna[11].

Sytuacja taka nie jest korzystna przede wszystkim z punktu w widzenia praktyki stosowania prawa przez organy administracji publicznej.

---

[7] Zob. art. 13 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (t.j. Dz.U. Nr 219, poz. 1706).

[8] B. Chludziński, op. cit., art. 17.

[9] Zasady dotyczące okresu przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego regulowane są w art. 24 u.ś.r.

[10] Art. 16a u.ś.r.

[11] Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1297 ze zm.), dalej jako u.u.w.z.o., zasiłek dla opiekuna przysługuje osobie, jeżeli decyzja o przyznaniu jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasła z mocy prawa na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548 oraz z 2013 r., poz. 1557) z dniem 1 lipca 2013 r.

To w głównej mierze brak działania ustawodawcy i pozostawienie możliwości ubiegania się przez tę samą osobę o kilka konkurujących ze sobą świadczeń doprowadziło do istniejących aktualnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dylematów w zakresie stosowania tych przepisów art. 17 u.ś.r., które dotyczą zbiegu świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami opiekuńczymi. A przecież jednym z najczęściej pojawiających się w stosunku do prawa administracyjnego oczekiwań jest to, by stanowiło ono harmonijny system, obejmując jedynie niezbędne i logicznie powiązane normy, wyczerpująco regulujące poddane administracyjnoprawnej ingerencji sytuacje z poszanowaniem wartości wspólnych dla całego porządku prawnego w państwie[12].

W konsekwencji równoczesne funkcjonowanie kilku świadczeń przyznawanych w oparciu o te same przesłanki, lecz w różnych wysokościach (świadczenie pielęgnacyjne wypłacane jest bowiem w kwocie 2119,00 zł[13], zaś specjalny zasiłek dla opiekuna[14] i zasiłek dla opiekuna[15] w wysokości 620,00 zł), traktować należy jako pierwotną przyczynę wywołującą wątpliwości w zakresie stosowania przepisów art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r.

Pojawiają się tu jednak dalsze trudności interpretacyjne. Wiążą się one z kilkoma czynnikami: wśród nich, po pierwsze, zaniechanie ustawodawcze w zakresie zmiany przepisów, mimo zakwestionowania części z nich przez Trybunał Konstytucyjny. Mowa m.in. o sytuacjach, w których ustawodawca wyłącza możliwość przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, ponieważ niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała po ukończeniu 18 roku życia lub w przypadku nauki w szkole lub szkole wyższej po ukończeniu 25 roku życia[16] czy tych, w których osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim[17]. W takich stanach faktycznych organy administracji publicznej orzekające w I instancji, uwzględniając wyłącznie wyniki wykładni literalnej, odmawiają przyznania świadczenia i dopiero orzekające w postępowaniu odwoławczym samorządowe kolegia odwoławcze, stosując wprost właściwy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydają pozytywne dla strony rozstrzygnięcia. Wykształcona na tym tle praktyka orzecznicza samorządowych kolegiów odwo-

---

[12] Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, [w:] E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna*, Gdańsk 1993, s. 22.

[13] Art. 17 ust. 3 u.ś.r.

[14] Art. 16a ust. 6 u.ś.r.

[15] Art. 4 u.u.w.z.o.

[16] Art. 17 ust. 1b u.ś.r.

[17] Art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Na ten temat zob. także: M. Pułło, op. cit.; D. Całkiewicz, *Regulacje prawne dotyczące przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną pozostającą w związku małżeńskim*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, 2012, Lex.

ławczych jest – co trzeba podkreślić – jednolicie aprobowana przez sądy administracyjne[18].

Drugi dotyczy wzajemnej konkurencyjności tzw. świadczeń opiekuńczych przyznawanych z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny[19]. Chodzi o sytuacje, w których wnioskodawcy ubiegającemu się o świadczenie pielęgnacyjne zostało uprzednio przyznane inne świadczenie opiekuńcze. Trudności organów administracji publicznej w zakresie orzekania w tego rodzaju stanach faktycznych sprowadzają się do właściwej oceny dokonanego przez stronę wyboru i wskazania konsekwencji prawnych z tego wynikających[20]. W tych przypadkach orzecznictwo sądowoadministracyjne nie jest jednolite. Co jednak istotne, właściwym do orzekania w sprawie każdego z konkurencyjnych świadczeń opiekuńczych jest ten sam organ administracji publicznej. W przypadkach tego rodzaju kolizji część organów administracji (głównie samorządowe kolegia odwoławcze[21]) wypracowały praktykę orzeczniczą, wedle której strona informowana jest w trybie art. 79a k.p.a. o konieczności uchylenia prawa do świadczenia konkurencyjnego, co umożliwi w dalszej kolejności przyznanie jej świadczenia pielęgnacyjnego. Świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest natomiast nie wcześniej niż od dnia następującego po dniu uchylenia wcześniej przyznanego świadczenia.

Trzeci wiąże się z konkurencyjnością świadczeń pielęgnacyjnych ze świadczeniami z zakresu szeroko rozumianego zaopatrzenia społecznego (np. emeryturą, rentą), wymienionymi w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a u.ś.r. W tego rodzaju przypadkach, a więc w sytuacji, gdy okoliczność pobierania np. emerytury wyklucza możliwość przyznania za ten sam okres świadczenia pielęgnacyjnego również wypracowana została przez cześć organów administracji publicznej praktyka orzecznicza, wedle której strona informowana jest w trybie art. 79a k.p.a. o konieczności zawieszenia prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego. W takiej sytuacji świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest nie wcześniej niż od dnia następującego po ostatnim dniu pobierania świadczenia z zaopatrzenia społecznego. W tego rodzaju sprawach orzecznictwo sądowoadministracyjne jest w zasadzie jednolite. Większość sądów administracyjnych podziela stanowisko o konieczności zawieszenia (ewentualnie wstrzymania) prawa do emerytury. Należy jednak zwrócić uwagę, że przy tego rodzaju ko-

[18] Zob. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 24 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1577/21, Lex; wyrok WSA w Poznaniu z 24 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Po 982/21, Lex; wyrok NSA z 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 1727/21, Lex.

[19] Zob. katalog z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r., tj. prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

[20] Podstawą prawną jest tu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b w zw. z 27 ust. 5 u.ś.r.

[21] Praktyka orzecznicza stosowana m.in. przez składy członkowskie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie.

lizji właściwość rzeczowa przysługuje różnym organom. Organem właściwym w sprawie orzekania o prawie do konkurującego ze świadczeniem pielęgnacyjnym świadczenia z zapatrzenia społecznego będzie bowiem organ emerytalny lub rentowy.

Czwartym czynnikiem jest odmienna rekonstrukcja normy materialnej w zależności od zastosowanego sposobu interpretacji przepisów (rekonstrukcja z uwzględnieniem wykładni literalnej albo celowościowej wykładni „prokonstytucyjnej"). Chodzi przykładowo o kwestie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie spokrewnionej w dalszym stopniu, na której ciąży obwiązek alimentacyjny względem osoby wymagającej opieki, w sytuacji gdy osoby spokrewnione w bliższym stopniu nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W przypadku tego czynnika orzecznictwo sądowoadministracyjne także nie jest jednolite.

Piątym jest brak jednoznacznych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych wskazówek co do dalszego postępowania zamieszczonych w wyrokach sądów administracyjnych (art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; dalej jako p.p.s.a.).

Konkurencyjność tzw. świadczeń opiekuńczych przyznawanych z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym członkiem rodziny – możliwe rozwiązania powstałej na tym tle kolizji świadczeń

W dalszej części niniejszego opracowania analizie poddana zostanie kwestia trudności w rozstrzyganiu przez samorządowe kolegia odwoławcze tych spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych, które wiążą się z konkurencyjnością, a nawet można rzec – z kolizyjnością tzw. świadczeń opiekuńczych przyznawanych z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym członkiem rodziny. Rozstrzyganie tego rodzaju spraw generuje aktualnie najwięcej wątpliwości interpretacyjnych.

Główny problem w tym zakresie sprowadza się do wskazania najlepszego rozwiązania prawnego, które pozwoliłoby organom administracyjnym na uwzględnienie w procesie stosowania prawa zarówno przesłanki negatywnej, określonej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r., z równoczesnym poszanowaniem wynikającym z art. 27 ust. 5 u.ś.r.[22] prawem strony do wyboru świadczenia

[22] Zgodnie z art. 27 ust. 5 u.ś.r., w przypadku zbiegu uprawnień do następujących świadczeń: świadczenia rodzicielskiego lub świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów,

dla niej korzystniejszego. Tak określony cel nie budzi przy tym większych zastrzeżeń. Zarówno sądy administracyjne, jak i organy II instancji zgodne są co do konieczności zagwarantowania stronie prawa wyboru.

Wątpliwości sprowadzają się natomiast do tego, jakie konkretnie czynności i w jakich procedurach powinien przedsięwziąć organ, aby strona mogła z tego prawa skorzystać. W orzecznictwie prezentowanych jest kilka możliwych rozwiązań w tym zakresie. W praktyce kwestia przyjęcia konkretnego rozwiązania będzie miała natomiast wpływ przede wszystkim na datę, od której świadczenie pielęgnacyjne winno zostać przyznane wnioskodawcy. Trudność w rozstrzyganiu przez samorządowe kolegia odwoławcze spraw tego rodzaju związana jest przede wszystkim z dużą zmiennością prezentowanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisk i niejednolitością prezentowanych poglądów. W konsekwencji różne składy orzekające, nawet tego samego sądu administracyjnego, wydają całkowicie odmienne rozstrzygnięcia. Dynamika orzecznicza sądów administracyjnych prowadzi do tego, że organy administracji publicznej mają realny problem z zastosowaniem wynikającego z art. 8 § 2 k.p.a. postulatu nieodstępowania od „utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym".

Jak już wcześniej zasygnalizowano, utrwalony jest natomiast pogląd co do tego, że jakkolwiek brak jest możliwości pobierania dwóch kolidujących ze sobą świadczeń jednocześnie, to nie można pozbawić uprawnionego wyboru świadczenia korzystniejszego także wówczas, gdy inne, mniej korzystne świadczenie zostało przyznane wcześniejszą decyzją[23]. Taki kierunek wykładni zapoczątkował wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA) z 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 235/18. Orzeczenie to legło także u podstaw zmian w zakresie orzekania m.in. przez samorządowe kolegia odwoławcze. Wcześniej organy administracji publicznej, opierając się wyłącznie na wynikach wykładni literalnej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r., odmawiały bowiem przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W powołanym wyroku zostało natomiast jednoznacznie wskazane: „Skoro przepisy prawa umożliwiają stronie wybór świadczenia, to organ nie powinien czynić jakichkolwiek przeszkód w uzyskaniu przez nią świadczenia korzystniejszego, a wręcz przeciwnie – powinien przedsięwziąć takie czynności, aby strona mogła z tego prawa wyboru skorzystać. (…) I aby ten wybór, o którym mowa w art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zagwarantować stronie, to nie zachodzi konieczność rezygnacji z przyznanego już świadczenia przed otrzymaniem zapewnienia organu, że drugie z tych świadczeń rzeczywiście zostanie przyznane".

przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną, także w przypadku gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami.

[23] Zob. także wyrok NSA z 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 235/18, Lex; wyrok NSA z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1676/18, Lex. Problem dotyczy natomiast tego, w jaki sposób tak określony cel osiągnąć.

Co istotne, w wyroku z 13 lipca 2018 r. NSA nie narzucił organom jednego, właściwego sposobu realizacji ww. założenia, wskazując jedynie na kilka możliwości działania, tj.:

a) zawieszenie postępowania w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego do czasu wyeliminowania decyzji przyznającej zasiłek dla opiekuna,

b) jednoczesne (tego samego dnia) przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i uchylenie decyzji przyznającej zasiłek dla opiekuna, czy też nawet rozstrzygnięcie o tych uprawnieniach w jednej decyzji.

Orzecznictwo sądowe początkowo poszło w kierunku pierwszego z zaproponowanych rozwiązań[24]. Kierując się linią orzeczniczą wypracowaną m.in. na gruncie powołanego wyżej wyroku NSA z 13 lipca 2018 r., część samorządowych kolegiów odwoławczych – jak już wspomniano – zwracała się do strony na zasadzie art. 79a ust. 1 k.p.a., z pouczeniem o możliwości wystąpienia do organu I instancji z wnioskiem o uchylenie decyzji ustalającej prawo do konkurencyjnego świadczenia[25]. Praktyka taka była przez dłuższy czas akceptowana przez sądy administracyjne. Niektóre samorządowe kolegia odwoławcze sięgały natomiast po tryb stwierdzenia wygaśnięcia decyzji przyznającej świadczenie konkurencyjne.

W ostatnim czasie coraz liczniej zaczęły pojawiać się jednak orzeczenia, w których sądy skłaniają się także ku innym rozwiązaniom proceduralnym, mającym zagwarantować stronie przewidziane w art. 27 ust. 5 u.ś.r. prawo wyboru świadczenia korzystniejszego, uznając, że wcześniej prezentowane poglądy mają charakter zbyt formalny[26]. W konsekwencji obecnie wyróżnić można następujące poglądy w tym zakresie.

I. Stanowisko opowiadające się za koniecznością uprzedniego wyeliminowania decyzji przyznającej świadczenie kolidujące.

Wedle takiego ujęcia istnieje możliwość modyfikowania daty początkowej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Taki kierunek jest zbieżny z wcześniej prezentowanym przez sądy administracyjne poglądem i praktyką orzeczniczą części samorządowych kolegiów odwoławczych[27].

Główne założenia tego stanowiska sprowadzają się do uznania, że:

1) nie może być przyznane świadczenie pielęgnacyjne za okres, za który strona miała już przyznane wcześniejszą decyzją ostateczną prawo do konkurującego świadczenia opiekuńczego[28],

[24] NSA w wyroku z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3/19, Lex wprost stwierdził, że możliwość ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wyrażona w art. 17 ust. 5 pkt 1b u.ś.r. wymaga zastrzeżenia, iż korzystanie z tego prawa jest możliwe po zrzeczeniu się przez stronę wcześniej uzyskanego prawa do świadczenia kolidującego. Podobnie: wyrok NSA z 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 300/19, Lex.

[25] Praktyka orzecznicza w sprawach z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych stosowana m.in. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie.

[26] Zob. wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 944/21, Lex.

[27] Chociażby powoływany wcześniej wyrok NSA z 13 lipca 2018 r.

[28] Wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 1556/21, Lex.

2) dopiero uchylenie decyzji przyznającej konkurencyjne świadczenie, w przewidzianym w przepisach prawa trybie, umożliwi przyznanie w jego miejsce świadczenia pielęgnacyjnego[29],

3) uchylenie decyzji może wywoływać skutek jedynie na przyszłość,

4) okres, na który strona może ubiegać się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest determinowany tylko datą wpływu wniosku, ale uzależniony jest także od terminu przysługiwania dotychczasowego, zbieżnego uprawnienia[30],

5) nie można wymagać od organów administracji, aby domyślały się, czy wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest jednocześnie oświadczeniem w sprawie wyboru świadczenia korzystniejszego[31] – pogląd ten zakłada zatem konieczność wyraźnego oświadczenia strony w tym zakresie.

Rozwiązanie, które powinno zostać podjęte przez organ orzekający celem osiągniecia zamierzonego rezultatu, sprawdzać się zatem będzie do uchylenia lub zmiany decyzji przyznającej kolidujące świadczenie[32], w postępowaniu zainicjowanym – jednoznacznie sformułowanym – wnioskiem strony (realizacja prawa wyboru) ze skutkiem jedynie na przyszłość.

II. Stanowisko wskazujące na możliwość jednoczesnego uchylenia, z datą wsteczną, przez organ odwoławczy rozpatrujący odwołanie od decyzji odmawiającej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego decyzji przyznającej świadczenie konkurencyjne i przyznania za ten sam okres świadczenia pielęgnacyjnego (art. 155 k.p.a.).

Wedle założeń tego poglądu:

1) formalne podejście do treści wniosku strony nie jest właściwe – już sam wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego należy traktować jako skorzystanie z prawa wyboru świadczenia korzystniejszego, a więc świadczenia pielęgnacyjnego[33],

2) oczekiwanie organów orzekających w sprawie świadczenia pielęgnacyjnego na uchylenie w odrębnym postępowaniu decyzji przyznającej kolidujące świadczenie nie ma nic wspólnego z realizacją prawa wyboru świadczenia przez osobę uprawnioną, a w istocie zaprzeczają istnieniu takiego prawa[34],

3) organ administracji powinien podjąć z urzędu takie działanie, aby umożliwić stronie skorzystanie z prawa wyboru korzystniejszego świadczenia,

---

[29] Ibidem.

[30] Wyrok WSA w Olsztynie z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 995/19, Lex; wyrok WSA w Olsztynie z 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 67/20, Lex; wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 1556/21, Lex.

[31] Stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 26 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1071/16, Lex, wskazujące że organy są związane treścią żądania i niedopuszczalne jest, aby w drodze interpretacji treści żądania strony organ musiał ustalić cel wynikający z treści tego żądania.

[32] Także stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ostatecznej.

[33] Wyrok NSA z 18 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 273/21, Lex.

[34] Wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex.

poczynając od miesiąca, w którym wpłynął wniosek strony o świadczenie pielęgnacyjne[35],

4) nie ma możliwości modyfikowania przepisów u.ś.r., w tym terminu początkowego przyznania świadczenia[36],

5) należy dopuścić możliwość uchylenia konstytutywnej decyzji przyznającej konkurencyjne świadczenie opiekuńcze z mocą wsteczną[37], przyjmując, że skoro wykładnia i praktyka stosowania przepisów przewidujących możliwość zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznych ze skutkiem na przyszłość (*ex nunc*) ma charakter zasady, to dopuścić trzeba istnienie wyjątków, chociażby wówczas gdy uchylenie wstecz następują za zgoda strony i na jej korzyść[38],

6) skoro organ odwoławczy pozostaje właściwy także w sprawie obejmującej wzruszenie decyzji będącej przeszkodą do przyznania wybranego świadczenia, to można uznać, że jest on również organem właściwym w sprawie uchylenia decyzji przyznającej to świadczenie kolidujące[39].

Rozwiązaniem, które zagwarantuje realizację tak określonych założeń ma być jednoczesne uchylenie przez organ odwoławczy decyzji przyznającej świadczenie konkurencyjne i przyznanie tą samą decyzją za ten sam okres świadczenia pielęgnacyjnego. Wypłata tak przyznanego świadczenia winna z kolei uwzględniać techniczną kompensację świadczeń już wypłaconych za ten okres z tytułu specjalnego zasiłku opiekuńczego[40].

III. Stanowisko dopuszczające możliwość rozliczenia obu świadczeń, przyznanych na ten sam okres, z których jedno zostało wypłacone wcześniej, poprzez ich wzajemne skompensowanie.

Założeniem tego rozwiązania jest wypłata nowego świadczenia za okres pokrywających się uprawnień w wysokości różnicy między kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą wypłaconego wcześniej świadczenia konkurencyjnego[41].

Każde z zaprezentowanych tu stanowisk ma pewne wady i zalety. Mankamentem pierwszego jest to, że data przyznania świadczenia pielęgnacyjnego będzie uzależniona od wielu czynników, takich jak: data złożenia przez uprawnionego wniosku o uchylenie świadczenia konkurencyjnego, efektywność działania zaangażowanych organów (organu odwoławczego, który występuje do strony z pouczeniem w trybie art. 79a k.p.a. czy organu I instancji, który będzie właściwy do rozpatrzenia wniosku o uchylenie wcześniej wydanej de-

---

[35] Ibidem.

[36] Wyrok NSA z 28 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 1263/21, Lex; wyrok NSA z 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2508/20, Lex; wyrok NSA z 25 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 2852/20, Lex.

[37] Wyrok NSA z 28 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 1263/21, Lex.

[38] Ibidem; wyrok NSA z 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2508/20, Lex; wyrok NSA z 25 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 2852/20 Lex; wyrok NSA z 28 października 2009 r., sygn. akt II GSK 153/09, Lex.

[39] Wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex; wyrok NSA z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1676/18.

[40] Wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex.

[41] Wyrok WSA w Krakowie z 26 października 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 445/21, Lex.

cyzji). Zaletą będzie zaś niewątpliwie poszanowanie zasady pewności prawa w tym znaczeniu, że w obrocie prawnym nie będą funkcjonowały decyzje wzajemnie się wykluczające. To stanowisko respektuje również założenia konstrukcyjne art., 32 u.ś.r., tj. brak możliwości uchylenia decyzji konstytutywnej (a taką jest przecież decyzja przyznająca specjalny zasiłek opiekuńczy czy zasiłek dla opiekuna) z datą wsteczną.

Odnośnie do drugiego z prezentowanych poglądów, to jego wadą jest bezsprzecznie brak respektowania założeń art. 32 u.ś.r., a więc dopuszczenie możliwości uchylenia decyzji konstytutywnej z datą wsteczną. Nadto przyjęcie założenia, że samorządowe kolegium odwoławcze jako organ odwoławczy pozostaje właściwy także w sprawie obejmującej wzruszenie decyzji będącej przeszkodą do przyznania wybranego świadczenia, odbywa się z naruszeniem przepisów o właściwości, wedle których organem właściwym w sprawie uchylenia decyzji ostatecznej jest w I instancji wójt/burmistrz/prezydent miasta. Uderza to w zasadę dwuinstancyjności postępowania. Dodatkowo warto zauważyć, że pogląd ten nie jest zbieżny z linią orzeczniczą prezentowaną w odniesieniu do postępowania w przypadku kumulacji świadczenia pielęgnacyjnego z jednym ze świadczeń z zaopatrzenia społecznego (emerytura/renta), gdzie – jak wcześniej zostało wyjaśnione – przeważa pogląd o konieczności wystąpienia przez stronę z wnioskiem o zawieszenie/wstrzymanie wypłaty prawa do renty/emerytury do właściwego organu. Zaletą jest tu natomiast to, że w tym przypadku termin początkowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego będzie zawsze terminem, o którym mowa w art. 24 u.ś.r., a więc zwykle będzie to pierwszy dzień miesiąca złożenia wniosku o świadczenie pielęgnacyjne. Data przyznania świadczenia pielęgnacyjnego będzie więc warunkowana jedynie datą złożenia wniosku a nie – dodatkowo – działaniami organów administracji publicznej.

Jeśli zaś chodzi o trzecie z zaprezentowanych rozwiązań, to wydaje się ono budzić najwięcej zastrzeżeń. Orzeczeń odwołujących się do niego jest z resztą zdecydowanie mniej niż tych prezentujących wcześniej omówione poglądy. W tym przypadku pozostają bowiem w obrocie prawnym dwie decyzje przyznające wykluczające się wzajemnie świadczenia. Co więcej, każda z tych decyzji – z momentem, z którym stanie się ostateczna – korzysta, na mocy art. 16 § 1 k.p.a., z domniemania legalności i zgodnie z zasadą trwałości decyzji funkcjonuje w obrocie prawnym. W konsekwencji trudno uznać, aby procedowanie przez organy administracji wedle takiego założenia skutkowało wyeliminowaniem negatywnej przesłanki z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r.

Raz jeszcze trzeba jednak zauważyć, że bez względu na zastosowaną metodę zarówno sądy administracyjne, jak i samorządowe kolegia odwoławcze zgodne są co do konieczności zagwarantowania stronie prawa wyboru „korzystniejszego świadczenia". Ewentualne rozbieżności sprowadzają się do tego, jak osiągnąć tak wyznaczony cel i jakie w tym zakresie czynności procesowe należałoby przedsięwziąć.

Przedstawiona tu niejednolita praktyka orzecznicza sądów administracyjnych obu instancji, ukształtowana na gruncie spraw dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego, znacznie utrudnia właściwe rozstrzyganie spraw tego rodzaju przez organy administracji publicznej, w szczególności samorządowe kolegia odwoławcze. Prowadzi bowiem do sytuacji, w których różne składy orzekające – nawet tego samego sądu – przedstawiają odmienne wyjaśnienia treści tych samych przepisów prawnych i sposoby ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Powoduje to wątpliwości tak organów, jak również stron postepowania co do podjęcia dalszych czynności postępowania i sposobu rozwiązania pojawiających się na tle danej sprawy problemów w zakresie interpretacji przepisów.

O tym, że jest to realny problem dla praktyki stosowania prawa przez samorządowe kolegia odwoławcze, świadczy skala spraw tego rodzaju rozpatrywanych przez te organy. W celu zobrazowania wagi tego problemu warto odwołać się do danych statystycznych. Przykładowo, w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie liczba spraw administracyjnych rozpatrzonych ogółem w 2021 r. wyniosła 4840, z czego sprawy w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych stanowiły 1456, w 2022 r. (do 15 maja 2022 r.) spraw w tej kategorii było natomiast 528. Sprawy tego rodzaju stanowiły więc niemal 1/3 wszystkich rozpatrywanych przez ten organ spraw[42].

Jednolitość orzecznicza sądów administracyjnych – podstawowe założenia

Zagadnienie jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego ma nie tylko wymiar procesowy, lecz także konstytucyjny, a nawet społeczny. Jest to wartość uznawana za podstawową i „samoistną" dla sądowego stosowania prawa[43], stanowiąc równocześnie „jedną z istotniejszych wartości wpływającą na wizerunek i autorytet wymiaru sprawiedliwości"[44]. Jest również narzędziem budującym zaufanie obywateli do władzy sądowniczej, a nawet całego państwa stanowiącego funkcjonalną i systemową całość. Pewność prawa, której ma sprzyjać, prowadzi zaś do zagwarantowania jednostce jednej z podstawowych potrzeb – bezpieczeństwa[45].

---

[42] Dane uzyskane w związku z zatrudnieniem w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie, pozyskane za zgodą i wiedzą prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie.

[43] W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, „Przegląd Sądowy" 2013, nr 7–8, s. 9–29.

[44] B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 267.

[45] Pewność prawa jest zasadą, którą należy odnosić nie tylko do organów administracji publicznej, lecz także do sądów administracyjnych. Zob. także J. Smarż, *Związanie organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych*, [w:] M. Szewczyk,

Czym zatem jest jednolitość orzecznictwa i jaka jest jej geneza?

Ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie tego pojęcia. Próba taka została jednak podjęta w teorii prawa. Jak wskazuje Jerzy Wróblewski, jednolitość sądowego stosowania prawa wyraża się w decyzjach sądowych, które są wtedy jednolite, gdy sądy w określonych typach spraw będą wydawały decyzje tego samego typu (takim samym typom spraw odpowiadają takie same typy decyzji)[46].

W literaturze przedmiotu, wobec aktualnej, względnej stabilizacji stosunków społecznych i gospodarczych, jednolitość orzecznictwa utożsamia się także z przewidywalnością rozstrzygnięć sądowych, a może wręcz „pewnością rozstrzygnięć", co jest rozumiane jako tożsama ocena stanu faktycznego z oceną dokonaną w innym postepowaniu[47]. Jednolitość orzecznictwa to także pewne zjawisko, tendencja, której poddają się sądy, a która przejawia się w powtarzalności stosowania określonego rozstrzygnięcie w takich samych sprawach[48].

Poszukując konstytucyjnego uzasadnienia dla postulatu dążenia do zachowania jednolitości orzeczniczej, trzeba zacząć od tego, że ustawa zasadnicza nie odwołuje się wprost do tej wartości. Jednak istnieją normy, z których obowiązek ten można wyinterpretować w sposób pośredni. Otóż w art. 45 Konstytucji RP jest mowa o prawie jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy. Zgodnie zaś z art. 184 zd. 1 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Sądy administracyjne sprawują także wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Pokusić się można wobec tego o stwierdzenie, że skoro zadaniem sądów administracyjnych jest wymierzanie sprawiedliwości poprzez sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej, w tym czuwanie nad poszanowaniem przez organy administracyjne zasady związania utrwaloną praktyką orzekania w takim samym stanie faktycznym i prawnym[49], to

L. Staniszewska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 27 i nast.

[46] J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 130–132. Krytycznie takie ujęcie ocenia W. Sanetra, wskazując na użycie określeń mało precyzyjnych, takich jak typ sprawy i typ decyzji – W. Sanetra, op. cit.

[47] B. Janiszewska, *O jednolitości orzecznictwa jako wartości systemowej*, „Przegląd Sądowy" 2018, nr 11–12, s. 135–155.

[48] Takie same sprawy to te oparte na jednakowych podstawach faktycznych i prawnych. Podobnie: J. Sanetra, op. cit. Autor proponuje także negatywną definicję jednolitości orzecznictwa, przyjmując, że będzie to: brak rozbieżności w rozstrzygnięciach sądowych (niewystępowanie w orzecznictwie niejednolitych rozstrzygnięć)".

[49] Utrwaloną praktykę, do której odwołuje się ustawodawca w art. 8 § 2 k.p.a., stanowi (wedle orzecznictwa) zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych – tak m.in.: wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt II GSK 1513/19, Lex nr 3025607; wyrok WSA

logiczną konsekwencją z tego wynikającą powinno być co najmniej dążenie sądów administracyjnych do zachowania jednolitości własnych rozstrzygnięć. W przeciwnym razie kontrola nad właściwym stosowaniem przez organy administracyjne zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym wyartykułowanej w art. 8 § 1 k.p.a. zasady pogłębiania zaufania uczestników do władzy publicznej i w 8 § 2 k.p.a. zasady pewności prawa, nie będzie w istocie możliwa.

Konstytucyjnej podstawy dla zasady jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego należy poszukiwać także w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i wywodzącej się z niej zasady równości wobec prawa (art. 2 Konstytucji RP)[50].

Ustawowe uregulowanie kwestii zachowania jednolitości orzeczniczej przez sądy administracyjne odnajdziemy w dyspozycji niektórych przepisów ustrojowych, w szczególności w art. 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych i wynikających z niego obowiązków NSA w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania. „Sądy wyższego rzędu są bowiem wyposażone, w ramach przysługujących im kompetencji z zakresu nadzoru judykacyjnego, w instrumenty służące ujednolicaniu wykładni prawa i zapewnieniu większej jednolitości orzecznictwa"[51]. Do kwestii tej nawiązuje też art. 190 p.p.s.a., wprowadzający zasadę związania innego sądu wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez NSA, będący jedną z podstawowych zasad postępowania sądowoadministracyjnego, gwarantującą pewność i trwałość raz zajętego w sprawie stanowiska, co umożliwia stronom podjęcie właściwej obrony ich interesów[52]. Istotą związania wykładnią prawa dokonaną przez sąd II instancji jest natomiast niewątpliwie zapewnienie większej jednolitości orzecznictwa oraz ograniczenie ponownego zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji[53].

---

w Gliwicach z 19 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 609/18, Lex nr 2603931; wyrok WSA w Poznaniu z 3 października 2019 r., sygn. akt II SA/Po 195/19, Lex nr 2730018. Powołany przepis dotyczy, po pierwsze, ogólnej zasady, jaką jest zasada pewności prawa; po drugie, mającej charakter bardziej szczegółowy zasady usprawiedliwionych oczekiwań. Ta druga jest zasadą ogólną prawa administracyjnego Unii Europejskiej. Na ten temat obszernie: J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016; Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018.

[50] Na temat konstytucyjnego uzasadnienia jednolitości orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych wypowiada się m.in. W. Sanetra, op. cit. Na temat konstytucyjnego pochodzenia zasady pewności prawa stosowanej do organów administracji publicznej obszernie: J. Smarż, op. cit., s. 37–38.

[51] Wyrok NSA z 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 2073/12, Lex.

[52] Wyrok NSA z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II GSK 1361/20, Lex.

[53] Por. T. Ereciński, *W sprawie związania Sądu Najwyższego oceną prawną (art. 389 k.p.c.)*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 8–9, s. 388.

Mechanizmem mającym na celu ujednolicenie orzecznictwa sądowoadministracyjnego jest również działalność uchwałodawcza NSA[54]. W szczególności warto zwrócić uwagę na uchwały abstrakcyjne, które mają cechy generalnych aktów wykładni prawa, a wobec tego – jak zauważa Eugeniusz Bojanowski – znajdują się między konstytucyjnymi źródłami prawa a orzeczeniami indywidualno-konkretnymi (łącznie z uchwałami konkretnymi)[55]. Niestety, kwestia dotycząca kolizyjności świadczeń opiekuńczych nie była dotychczas przedmiotem zainteresowania poszerzonego składu NSA[56]. Co więcej, wyprowadzić można ogólny wniosek, że kwestie związane z rozbieżnościami (których jest wiele) pojawiającymi się w sprawach mających za przedmiot świadczenia pielęgnacyjne rzadko stanowią przedmiot uchwał podejmowanych przez NSA. Wyjątkiem w tym zakresie być może będzie uchwała, która zostanie podjęta w sprawie I OPS 2/22, dotycząca właściwego stosowania art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.[57]

Potrzebę jednolitego rozstrzygania konkretnych stanów faktyczną dostrzegają również same sądy administracyjne, przyjmując, że przyznanie prawa pomocy w jednej sprawie nie determinuje niejako „automatycznie" rozstrzygnięcia o takiej treści w innej sprawie. Nie ma jednakże podstaw do tego, aby przy identycznym stanie faktycznym (wynikającym z wniosku i załączonych dokumentów) wydawać w związku z powyższym orzeczenia o odmiennej treści w stosunku do tego samego skarżącego. Na takie postępowanie sąd odwoławczy stojący na straży jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych (por. art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269)[58].

---

[54] Zob. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004. Na temat mechanizmów zapewniających jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności w kontekście dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, zob. także: R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2021, nr 1–2, s. 263–272.

[55] E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 50.

[56] Art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

[57] Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił NSA pytanie dotyczące tego, czy świadczenie pielęgnacyjne może zostać przyznane osobom zobowiązanym do alimentacji, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, wówczas gdy rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia. Zagadnienie prawne, które pojawiło się na gruncie stosowania ww. przepisów zostało objęte wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 kwietnia 2022 r. (znak III.7064.45.2022.JA). W chwili złożenia niniejszego opracowania uchwała NSA nie została jeszcze podjęta. Dostęp do pełnej wersji wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Do_NSA_swiadczenia_pielegnacyjne_06.04.2022.pdf

[58] Postanowienie NSA z 18 września 2008 r., sygn. akt II FZ 388/08, Lex.

Oczekiwanie zachowania przez sądy administracyjne stabilności orzeczniczej jest jednak uzasadnione nie tylko konstytucyjnie czy ustawowo, lecz również społecznie. Jest to bowiem czynnik gwarantujący pewność sytuacji prawnej stron postępowania sądowoadministracyjnego. Dzięki ukształtowanej „tendencji judykacyjnej" strony postępowania są bowiem w stanie ocenić szanse na korzystne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy[59].

Głównymi „beneficjentami"[60] ustabilizowanej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wykładni danej normy są jednak przede wszystkim organy administracji publicznej. Możliwość czerpania argumentów z względnie jednolitych wyroków, zwłaszcza w sytuacji trudności w stosowaniu niektórych rozwiązań ustawowych[61], wpływa na własną ocenę stanu faktycznego i prawnego w sprawie przez organ administracji. W dalszej konsekwencji przekłada się to na zachowanie wynikające z art. 8 § 1 i 2 obowiązków nałożonych wprost na administrację publiczną[62].

Pewność prawa jest narzędziem kształtowania zaufania obywateli do organów władzy państwowej, także tej sądowniczej. Jakkolwiek oczywistym jest zatem, że bezwzględnej jednolitości orzeczniczej w sądownictwie administracyjnym nie da się osiągnąć, a co więcej – nie jest ona nawet pożądana, ponieważ hamuje rozwój wykładni przepisów prawa[63], to jednak „jednolitość zasadnicza (w sprawach podstawowych), mająca w prawie publicznym istotne znaczenie, musi istnieć"[64]. Tej jednolitości, w szczególności w sprawach mających za przedmiot świadczenia pielęgnacyjne, zdecydowanie brakuje.

Brak lub niejednoznaczne wyartykułowanie w wyrokach sądów administracyjnych wskazówek co do dalszego postępowania w danej sprawie

Poza kwestią niejednolitości orzeczniczej sądów administracyjnych jest jeszcze jedna okoliczność, która dodatkowo utrudnia organom administracji publicznej właściwe stosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b w zw. z art. 27 ust. 5 u.ś.r. Mianowicie brak lub niejednoznaczne wyartykułowanie przez sądy wskazówek co do dalszego postępowania w danej sprawie.

Obowiązek dla sadów w tym zakresie wynika z art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z treścią powołanych tu przepisów „ocena prawna i wskazania co do dalszego

---

[59] Zob. B. Janiszewska, op. cit.

[60] Takiego – w ocenie autorki niniejszego artykułu – bardzo trafnego określenia używa B. Janiszewska. Zob. ibidem.

[61] O powodach tych trudności była mowa we wcześniejszej części opracowania. Zob. *Czynniki determinujące trudności orzecznicze organów administracji publicznej w procesie rozstrzygania spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych*

[62] Zob. J. Smarż, op. cit., s. 27–34.

[63] Na temat dynamicznej wykładni prawa (pozwalającej sprostać aktualnym wyzwaniom stojącym przed normami porządku prawnego) czy wykładni kreatywnej (wkraczającej w obszar tworzenia norm) zob. B. Janiszewska, op. cit. Na temat braku możliwości bezwzględnego stosowania zasady pewności prawa przez organy administracji publicznej także: J. Smarż, op. cit., s. 29.

[64] J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 14–15.

postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie". Przez pojęcie „ocena prawna" rozumie się „wyjaśnienie (...) istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą"[65]. Konsekwencją przedstawionej oceny prawnej będzie zaś zawarcie w wyroku także wskazań co do sposobu dalszego postępowania organów w toku ponownego rozpoznania sprawy. Ich celem ma być uniknięcie błędów już popełnionych oraz wyznaczenie kierunku, w którym powinno podążać przyszłe postępowanie[66]. Takie ujęcie prezentowane jest jednolicie również w orzecznictwie[67]. Dostrzega się tam, że „wskazania powinny być konkretne i jednoznacznie sformułowane", a nie takie, których można się tylko domyślać, ponieważ z tych powodów „wadliwe uzasadnienie skutkować może uzasadnioną niepewnością organu i strony w zakresie dalszych – mających mieć miejsce po wyroku – czynności postępowania administracyjnego"[68].

Niestety, w wielu wyrokach, także NSA, wskazówki co do dalszego postępowania w sprawach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych sprowadzają się w istocie do stwierdzenia, że „organy winny zastosować adekwatne do okoliczności sprawy rozwiązania proceduralne, które będą gwarantowały stronie urzeczywistnienie przewidzianego w art. 27 ust. 5 u.ś.r. prawa wyboru świadczenia"[69],

---

[65] W. Siedlecki, [w:] B. Dobrzański i in., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1975, s. 637. Zob. także: T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. szóste, 2016, Lex, art. 153.

[66] Zob. T. Ereciński, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze,* Warszawa 2003, s. 734. Co więcej, w literaturze przedmiotu podnosi się, że w zakresie oceny prawnej mieści się także wskazanie właściwego – w rozumieniu sądu – zastosowania lub interpretacji przepisów prawnych, aby rozstrzygnięcie organu administracji publicznej mogło być uznane za zgodne z prawem. Tak: T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, op. cit., art. 153. Natomiast w wyroku WSA w Krakowie z 22 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1582/21, Lex zostało wskazane: „Wskazania sądu administracyjnego, co do dalszego postępowania wytyczają kierunek działania organu przy ponownym rozpoznaniu sprawy".

[67] Por. wyrok NSA w Poznaniu z 16 października 1997 r., sygn. akt I SA/Po 263/97, Lex nr 30884; wyrok NSA z 15 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1560/97, Lex nr 41916; wyrok NSA z 29 lipca 1999 r., sygn. akt IV SA 1177/97, Lex nr 47301; wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1052/05, Lex nr 190859; wyrok WSA w Warszawie z 10 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1597/06, Lex nr 320090; wyrok NSA z 30 lipca 2009 r., sygn. akt II FSK 451/08, Lex nr 526493; wyrok NSA z 22 października 2014 r., sygn. akt II FSK 2472/12, Lex nr 1591744, wyrok NSA z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt II FSK 1409/13, Lex nr 1783556.

[68] Tak: NSA w wyroku z 9 września 2005 r., sygn. akt FSK 2033/04, Lex. Zob. także wyrok NSA z 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1261/21, Lex.

[69] M.in. wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21; wyrok NSA z 12 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1175/18; Lex; wyrok NSA z 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 235/18, Lex; wyrok NSA z 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 300/19, Lex; wyrok NSA z 15 września 2020 r., sygn. akt I OSK 2199/19, Lex; wyrok NSA z 18 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 2122/20, Lex; wyrok NSA z 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2508/20, Lex; wyrok NSA z 4 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 304/21, Lex.

czy też uznania, iż „wobec konieczności uchylenia skutków powyższych naruszeń prawa obowiązkiem organu winno pozostawać znalezienie takiego rozwiązania procesowego, które będzie gwarantować skarżącej realizację prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od momentu złożenia wniosku o jego przyznanie”[70].

Oczywiście – ze względów praktycznych – przyjąć by można, że takie wyjaśnienia dają organom administracyjnym znaczną swobodę działania, jednakże w sytuacji ograniczonych możliwości działania tego rodzaju praktyka powoduje dodatkowe trudności interpretacyjne czy już tylko problemy w stosowaniu tak sformułowanych wytycznych.

Podsumowanie

Brak zmiany przepisów obowiązujących w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych, skutkujący możliwością ubiegania się przez tą samą osobę o kilka, kolidujących ze sobą świadczeń opiekuńczych, wywołuje szereg wątpliwości interpretacyjnych w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej, w szczególności przez samorządowe kolegia odwoławcze. Dalsze trudności wyłaniające się na gruncie tego rodzaju spraw wiążą się z dużą rozbieżnością w zakresie orzekania przez sądy administracyjne, a także z brakiem sformułowania jednoznacznych zaleceń w wyrokach uchylających decyzje organów, wydanych na skutek wniesionej skargi. Jest to widoczne w odniesieniu do poszczególnych kwestii prawnych wyłaniających się w procesie rozstrzygania spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych.

Na szczególną uwagę zasługuje problem ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji uprzedniego przyznania tej samej osobie prawa do jednego z tzw. świadczeń opiekuńczych i zagwarantowanie stronie prawa wyboru świadczenia dla niej najkorzystniejszego, wynikającego z art. 27 ust. 5 u.ś.r. W tym zakresie w orzecznictwie prezentowanych jest kilka, wzajemnie wykluczających się rozwiązań. Bez względu jednak na zastosowaną metodę, istnieje zgodność co do konieczności zagwarantowania stronie prawa wyboru. Ewentualne rozbieżności sprowadzają się zaś wyłącznie do tego, jak osiągnąć tak wyznaczony cel i jakie w tym zakresie czynności procesowe należałoby przedsięwziąć.

Niejednolita praktyka orzecznicza sądów administracyjnych obu instancji, ukształtowana na gruncie spraw dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych, znacznie utrudnia właściwe rozstrzyganie spraw tego rodzaju przez organy administracji publicznej, w szczególności samorządowe kolegia odwoławcze.

[70] M.in. wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex; wyrok NSA z 28 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 1263/21, Lex; wyrok NSA z 3 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 1062/21, Lex.

Nie są odosobnione przypadki, gdy różne składy orzekające – nawet tego samego sądu – przedstawiają odmienne wyjaśnienia co do treści tych samych przepisów prawnych i różne sposoby ich zastosowania w konkretnej sprawie administracyjnej. Wywołuje to wątpliwości organów, jak również stron postępowania, w zakresie dalszych czynności postępowania administracyjnego i sposobu rozwiązania pojawiających się na tle danej sprawy problemów w zakresie interpretacji przepisów.

Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w świetle obowiązującej organy zasady zakazującej odstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, wyrażona w art. 8 § 2 k.p.a.

Pewność prawa, budowana także poprzez zachowanie utrwalonej praktyki jego stosowania przez organy administracji czy jednolitość orzeczniczą sądów administracyjnych, jest narzędziem kształtowania zaufania obywateli do organów władzy państwowej, w tym także do władzy sądowniczej. Jakkolwiek zrozumiałe jest zatem, że pełnej jednolitości orzeczniczej w sądownictwie administracyjnym nie da się osiągnąć, to jednak jednolitość w kluczowych kwestiach wyłaniających się na gruncie konkretnej instytucji prawa administracyjnego musi być widoczna. Tej jednolitości w sprawach mających za przedmiot świadczenia pielęgnacyjne zdecydowanie brakuje.

Wykaz literatury

Bojanowski E., *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.

Całkiewicz D., *Regulacje prawne dotyczące przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną pozostającą w związku małżeńskim*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, 2012, Lex.

Chludziński B., [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, 2021, Lex.

Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Drachal J., Hauser R., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 2003.

Ereciński T., *W sprawie związania Sądu Najwyższego oceną prawną (art. 389 k.p.c.)*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 8–9.

Ereciński T., [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, LexisNexis, Warszawa 2003.

Haak H., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz do art. 61^7–91*, TNOiK, Toruń 2009.

Hauser R., Sawczyn W., Siegień J., *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2021, nr 1–2.

Janiszewska B., *O jednolitości orzecznictwa jako wartości systemowej*, „Przegląd Sądowy" 2018, nr 11–12.
Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Leoński Z., *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, [w:] E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna*, Wyd. UG, Gdańsk 1993.
Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wyd. UWr, Wrocław 2018.
Pułło M., *Jakość prawa administracyjnego jako czynnik wpływający na inflację jego norm na przykładzie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, 2012, Lex.
Sanetra W., *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, „Przegląd Sądowy" 2013, nr 7–8.
Siedlecki W., [w:] B. Dobrzański i in., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1975.
Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
Smarż J., *Związanie organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych*, [w:] M. Szewczyk, L. Staniszewska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Wincenciak M., *Naruszenia zasad prawa przez ustawodawcę*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, 2018, Lex.
Winiarz J., Gajda J., *Prawo rodzinne*, LexisNexis, Warszawa 1999.
Woś T., [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. szóste, 2016, Lex.
Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum, Wrocław 1973.

Summary

Difficulties in resolving carer's allowance cases by the local government appeals boards due to the lack of uniformity of decisions by administrative courts – selected issues

Keywords: administrative law, carer's allowance, local government appeals boards, interpretative doubts, uniformity of jurisprudence.

The carer's allowance is a form of state support for persons who give up employment because of the need to care for a disabled family member. Its role is to reimburse a person who can work for the loss of remuneration. However, it is not the only social benefit of this kind. The fact that there are several benefits, granted on the same grounds but at different amounts, is an unfavourable situation. Jurisdictional difficulties arising on the grounds of the apparent collision of benefits come down to the necessity of working out such

a legal solution that would most fully guarantee the party the right to choose the benefit that is most beneficial to it.

Guidance in this regard is sought primarily in judicial and administrative case law. Several – unfortunately – mutually exclusive positions are presented there. Each of them has both advantages and disadvantages. The study aims to show how: the lack of uniformity of decisions, the variability of the views presented by the courts, as well as the lack of unequivocal instructions as to how to proceed in a given case affect the practice of law application. The fact that this is a real problem for public administration bodies, in particular local government appeals boards, is evidenced by the number of cases of this kind being considered.

The dynamics of administrative court jurisprudence translate into actions of the bodies competent in matters of carer's allowance. Above all, it leads to a situation in which it is not possible to respect the postulate of preserving the "established practice of adjudicating cases in the same factual and legal state". It boils down to the fact that in similar cases, different decisions are issued.

DOI: 10.31648/sp.8045

Paulina Pawluczuk-Bućko
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0003-1277-599X
p.pawluczuk@uwb.edu.pl

Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich – kilka uwag o kierunku zmian legislacyjnych

Ochrona nieletnich od lat stanowi wyzwanie dla polskiego wymiaru sprawiedliwości, w szczególności na poziomie polityki kryminalnej. Zainteresowanie nieletnimi w kontekście ochrony ich przed nieprawidłowym kształtowaniem postaw jest opisywane dość szeroko w literaturze przedmiotu. Ochrona ta rozpatrywana może być dwutorowo, z jednej bowiem strony ustawodawca dąży do penalizacji czynów, które mogą godzić w dobro nieletnich, a z drugiej wskazuje, jakie zachowania nieletnich powinny podlegać reakcji, co w konsekwencji wiąże się z ochroną nieletnich przed dalszą demoralizacją. Można uznać, że przestępczość nieletnich, jak i powiązana z tym demoralizacja wpisały się na stałe w obszar badań kryminologów[1]. W nieco innym duchu można oceniać aktywność na poziomie prawnym, bowiem na przestrzeni ostatnich czterdziestu lat, od czasu uchwalenia ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich[2], kształt przepisów ulegał nieproporcjonalnym modyfikacjom w porównaniu do ewolucji etiologii i obrazu fenomenologicznego przestępczości nieletnich, przy czym pierwsze gruntowne zmiany wniosła nowelizacja w 2013 r.[3]

Jak powszechnie wiadomo, decydującą rolę w kształtowaniu postaw nieletnich odgrywają trzy grupy społeczne: rodzina, szkoła i środowisko rówieśnicze, ze szczególnym naciskiem na tę ostatnią grupę. Takie ujęcie uprawnia

[1] A. Siemaszko, *Zachowania dewiacyjne młodzieży: rozmiary, struktura, uwarunkowania*, Warszawa 1987; B. Hołyst, *Problemy młodego pokolenia* Warszawa 1991, s. 149 i nast.; idem, *Kryminologia*, Warszawa 2016, s. 1168 i nast.

[2] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postepowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r., poz. 969).

[3] W wyniku nowelizacji zrezygnowano z wyodrębnienia fazy postępowania wyjaśniającego i rozpoznawczego, jak i nastąpiło odejście od podziału na dwa tryby postępowania rozpoznawczego: opiekuńczo-wychowawczy i poprawczy.

do stwierdzenia, że obraz przestępczości nieletnich w okresie uchwalania obowiązującej wciąż ustawy istotnie różni się do aktualnych trendów życia nieletnich. Można zatem stwierdzić, że wraz z informatyzacją życia codziennego, wymogiem edukacji w formie zdalnej czy łatwym dostępem do sieci pomysłowość nieletnich staje się coraz bardziej dynamiczna. W literaturze zwrócono nawet uwagę na takie trendy, jak: popełnianie przestępstw dla zabawy (*game type*) czy bez uzasadnionego powodu (quasi-bezmotywowe)[4]. Nie bez znaczenia pozostaje tendencja do popełniania cyberprzestępstw.

Zasadniczą kwestią, aktualizującą się w wyniku nadchodzących zmian legislacyjnych, jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku podąża polski ustawodawca w kontekście profilaktyki przestępczości nieletnich i jakie w tym zakresie można zgłosić uwagi. Celem artykułu jest udzielnie odpowiedzi na to pytanie poprzez przeanalizowanie zasadniczych zmian, jakie wyłaniają się w wyniku porównania aktualnego stanu prawnego z tym, który ma wejść w życie.

W pierwszej kolejności należałoby zwrócić uwagę na tytuły obu aktów prawnych, które pośrednio winny stanowić punkt wykładni zawartych w nich przepisów. Dotychczas obowiązujący akt zatytułowany był: *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich*, natomiast podpisana przez Prezydenta RP ustawa została zatytułowana w następujący sposób: *Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich*[5]. Można przyznać rację ustawodawcy, że dotychczasowe brzmienie ustawy sugerowało, iż obejmuje ona jedynie zagadnienia proceduralne, tymczasem obowiązująca ustawa, podobnie zresztą jak będąca jej pierwowzorem ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej jako u.p.n.), obejmuje zarówno przepisy o charakterze procesowym, jak i materialnym oraz wykonawczym. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że zmiana tytulacji aktu może pozytywnie wpłynąć na kształtowanie społecznie pożądanych i akceptowalnych postaw wśród nieletnich. Zastosowany zwrot „resocjalizacja" odzwierciedla dążenie ustawodawcy do wyeksponowania istoty tego procesu w kształtowaniu prawidłowych postaw młodych ludzi, których dotychczasowe zachowanie pozostawało w sprzeczności z powszechnie przyjętym porządkiem obyczajowym, kulturowym i prawny[6]. Wydaje się, że zmiana tytulacji ustawy, z praktycznego punktu widzenia, niewiele wniesie, gdyż aktualnie w pream-

[4] K. Stępień, *Fenomenologia przestępczości nieletnich dziewcząt w świetle badań*, [w:] E.W. Pływaczewski, E. Jurgielewicz-Delegacz, D. Dajnowicz-Piesiecka (red.), *Współczesna przestępczość i patologie społeczne z perspektywy interdyscyplinarnych badań kryminologicznych*, Warszawa 2016, s. 3.

[5] Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Tekst ustawy, ustalony ostatecznie po nieprzyjęciu uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy, dostępny po adresem: http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2183_u/$file/2183_u.pdf (data dostępu: 1.07.2022).

[6] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, dostępny na oficjalnej stronie Rządowego Centrum Legislacji (data dostępu: 10.07.2022), dalej jako uzasadnienie.

bule do obowiązującej ustawy i tak podkreślano dążenie do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego. Tym bardziej taka zmiana raczej nie jest istota z punktu widzenia nieletnich, gdyż taka zmiana raczej nie stanowi istotnej modyfikacji w kontekście efektywności eliminowania określonych zjawisk.

Istotnym *novum*, z punktu widzenia praktyki stosowania prawa, jest ujęcie definicyjne nieletniego. Jako warunek prowadzenia w stosunku do nieletniego postępowania w sprawie o demoralizację przyjęto dolną granicę wieku na poziomie ukończonych 10 lat – w przypadku postępowań o demoralizację. Z kolei postępowania w sprawach o czyny karalne będą prowadzone wobec osób, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu 13 lat, ale przed ukończeniem 17 lat. Co więcej, obecnie ustawodawca przewidział wykonywanie środków wychowawczych, środka leczniczego lub środka poprawczego wobec osób, względem których środki te zostały orzeczone, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez te osoby 21 lat. W rezultacie znowelizowane przepisy pozwolą na szerokie stosowanie różnych środków wobec nieletnich w przedziale wiekowym 10–13 lat. W takim przypadku sąd będzie mógł zastosować nie tylko środki wychowawcze, ale także wybrane środki lecznicze, polegające na umieszczeniu nieletniego w zakładzie leczniczym i objęciu go opieką psychiatryczną czy leczeniem uzależnień. Dotychczas dolna granica wieku nie była w zasadzie skonkretyzowana. Wydaje się, że stwierdzenie, jakiego użyto w uzasadnieniu do nowej wersji ustawy: „Stosowanie względem najmłodszych dzieci środków wychowawczych na podstawie projektowanej ustawy mija się jednak z celem", raczej odbiegało od praktyki stosowania prawa. Kierując się dobrem nieletniego, trudno o racjonalizację ingerencji środkami przewidzianymi w ustawie, jak np. dozór kuratora wobec najmłodszej grupy społecznej, tym bardziej że na etapie przedszkolnym czy wczesnoszkolnym zasadniczą rolę w eliminacji niepożądanych zachowań odgrywa nauczyciel, dyrektor szkoły, a przede wszystkim rodzice. Natomiast przekonywający jest argument wywiedziony w uzasadnieniu do ustawy, jakoby wiek 10 lat był adekwatną granicą wieku nienarażającą nieletniego na stygmatyzacji, która w sposób nieunikniony wiąże się z wszczęciem postępowania skoncentrowanego na osobie nieletniego.

Tym bardziej jest to uzasadnione, jeśli przyjąć, że w sytuacji wykazywania przez nieletniego przejawów demoralizacji zarówno rodzice, jak i placówki oświatowe podejmują odpowiednie kroki. Z tego punktu widzenia można zaryzykować stwierdzenie, że to nie granica wieku nieletniego, a pojawienie się syndromów wskazujących na demoralizację winny stanowić pole do interwencji. W nowej wersji ustawy, tak jak i w obowiązującej dotychczas, ustawodawca nie przewiduje definicji legalnej pojęcia demoralizacji, a ograniczył się je-

dynie do przykładowych wyliczeń możliwych przejawów zachowań świadczących o demoralizacji[7]. Zabieg taki uznać można za trafny, zważywszy na dość szerokie spectrum możliwych zachowań nieletnich. Skoro dotychczas organy stosujące prawo nie wskazywały na problem w tym zakresie, czemu dowodzi chociażby bogate orzecznictwo, to pozostanie przy takim rozwiązaniu nie budzi zastrzeżeń.

W znowelizowanym akcie, tak jak dotychczas, pozostawiono pojęcie czynu karalnego (stanowiącego czyn zabroniony, którego nieletni dopuścił się po ukończeniu 13 lat, a przed ukończeniem 17 lat) oraz pojęcie czynu zabronionego[8]. W tym zakresie utrzymano przez lata obowiązującą zasadę, że dopuszczenie się przez nieletniego, który nie ukończył 13 lat, czynu zabronionego może być potraktowane jako przyczyna wszczęcia postępowania w sprawie o demoralizację (art. 4 § 1 u.p.n. i art. 4 ust. 3 projektu). Jak wynika z treści art. 1 ust. 1 pkt 1 znowelizowanej ustawy, sprawy o demoralizację będą prowadzone względem osób, które mają co najmniej 10 lat „i nie są pełnoletnie". Jak wynika z uzasadnienia, zakres definicyjny zawierający człon: „nie są pełnoletnie" (zamiast jak dotychczas „nie ukończył 18 lat") stanowi konsekwencję brzmienia art. 10 § 2 k.c.[9] Mając na względzie, że zgodnie z przepisami prawa cywilnego przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletność i nie traci jej w razie unieważnienia małżeństwa, przenoszenie takiej wykładni na grunt odpowiedzialności nieletnich sprawia, że następuje wyłączenie z postępowania o demoralizację wszystkich osób, które w świetle prawa stały się pełnoletnie, w tym kobiet, które na mocy zezwolenia sądu opiekuńczego wstąpiły w związek małżeński po ukończeniu 16 lat, a przed ukończeniem lat 18. W razie jednak naruszenia nie tylko określonych norm społecznych lub moralnych, ale również określonych norm prawa karnego, otwarta pozostaje możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności za czyn karalny, którego dopuściły się po ukończeniu lat 16, ale przed 17 rokiem życia (art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy). Dlatego jednoznaczne stwierdzenie, że postępowanie o demoralizację będzie można prowadzić wobec „osób, które nie są pełnoletnie", uznać należy za porządkujące proces stosowania prawa.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy pojęcie czynu karalnego zostało zdefiniowane w art. 1 § 2 pkt 2 u.p.n., zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o „czynie karalnym", rozumie się przez to czyn zabronio-

---

[7] Na przestrzeni lat powstało wiele opracowań dotyczących tego zagadnienia: Z. Sienkiewicz, *Sporne kwestie wokół pojęcia demoralizacji i nieprzystosowania społecznego*, [w:] T. Bojarski (red.), *Postępowanie z nieletnimi. Orzekanie i wykonywanie środków wychowawczych poprawczych*, Lublin 1988, s. 176; P. Kozłowski, *Dynamika demoralizacji i przestępczości nieletnich – analiza statystyczna zjawiska i propozycja indywidualnych rozwiązań*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego" 2010, nr 69, s. 103; A. Kania, *Demoralizacja jako pojęcie kontrowersyjne. Uwagi na tle ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Studia Prawnicze KUL" 2016, nr 3, s. 71–96.

[8] Uzasadnienie, s. 4.

[9] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.).

ny przez ustawę jako: a) przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo b) wykroczenie określone w art. 50a, art. 51, art. 69, art. 74, art. 76, art. 85, art. 87, art. 119, art. 122, art. 124, art. 133 lub art. 143 Kodeksu wykroczeń (są to m.in. czyny zabronione polegające na zakłócaniu spokoju, kradzieży, paserstwie, spekulacji biletami czy utrudnianiu lub uniemożliwianiu korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego). W przygotowanej ostatecznie wersji ustawy następuje odejście od tak zawężonego ujęcia na rzecz przyjęcia, że czyny karalne to wykroczenia i wykroczenia skarbowe.

Nie ulega wątpliwości, że na przestrzeni lat w dyskusji naukowej nieraz podawano w wątpliwość ograniczenie odpowiedzialności nieletnich do wyliczonych taksatywnie, nie przyjmując przy tym logicznego kryterium, zachowań[10], a nawet dyskusji poddawano zasadność samego ujęcia czynu karalnego. W literaturze przedmiotu można spotkać się z następującym zarzutem: „Definicja czynu karalnego cechuje się prostotą, nie przystając do złożonej struktury przestępstw, przestępstw skarbowych oraz wykroczeń. Warto zatem rozważyć zmianę konstrukcji czynu karalnego poprzez jego zdefiniowanie w taki sposób, aby jego przesłanki spełniał wyłącznie czyn, który wypełniając znamiona czynów zabronionych jako przestępstwo, przestępstwo skarbowe albo jedno z wymienionych w art. 1 § 2 NielU [u.p.n. – przyp. aut.] wykroczeń, jednocześnie podlegałby ukaraniu na gruncie KK, KKS bądź KW”[11]. Autor ten *de lege ferenda* postuluje, aby powyższe zrealizować poprzez zastosowanie konstrukcji zamieszczonej w art. 114a § 1 ustawy Kodeks karny, czyli np. dodanie do art. 1 § 2 u.p.n. zdania drugiego, zgodnie z którym czynu karalnego nie stanowi czyn zabroniony, jeśli ustawa karna stanowi, że czyn nie stanowi przestępstwa lub sprawca nie podlega karze[12]. Dlatego pozytywnie należy oceniać dostrzeżony przez legislatora mankament, któremu dano wyraz w uzasadnieniu do nowej ustawy: „Poza katalogiem znalazło się szereg wykroczeń, które mogą budzić niepokój co do prawidłowego rozwoju społecznego nieletniego (np. art. 66 k.w. – wywoływanie fałszywego alarmu, blokowanie numeru alarmowego; art. 141 k.w. – umieszczanie w miejscu publicznym nieprzyzwoitych ogłoszeń, napisów, rysunków; art. 144 k.w. – niszczenie roślinności)”[13].

Nie oznacza to jednak, że popełnienie przez nieletniego wykroczenia nieobjętego przepisem pozostaje poza nawiasem jakiejkolwiek reakcji. Takie bowiem

---

[10] T. Bojarski, E. Kruk, E. Skrętowicz (red.), *Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 53.

[11] R. Fic, *Pojęcie czynu karalnego w postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 4, Legalis.

[12] Ibidem.

[13] Uzasadnienie, s. 6. Postulat taki już wcześniej został zgłoszony przez T. Bojarskiego – zob. T. Bojarski, *Podstawowe założenia traktowania nieletnich w świetle ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz aktualnych potrzeb*, [w:] T. Bojarski i E. Skrętowicz (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy stosowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Lublin 2001, s. 22.

zachowanie może być przecież potraktowane jako przejaw demoralizacji i tym samym stać się podstawą do zastosowania środków wychowawczych. Ustawodawca również celnie zauważył, że tak naprawdę wykroczenia, które w aktualnych realiach społecznych mogą być często popełniane przez nieletnich, stypizowane zostały w ustawach pozakodeksowych, wskazując chociażby na ustawę z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych[14] czy ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[15]. W takiej sytuacji nieletni, który np. wnosi alkohol na mecz piłkarski lub w jego trakcie zakrywa twarz kominiarką, albo nieletni, który uprawia konopie włókniste, może nie zostać pociągnięty do odpowiedzialności, ponieważ aktualnie Policja nie może wobec niego stosować żadnych środków oddziaływania wychowawczego, natomiast sąd rodzinny musi ocenić jego zachowanie pod kątem ewentualnej demoralizacji, która jest procesem rozciągniętym w czasie[16]. Dlatego rozszerzenie katalogu czynów karalnych na wszystkie wykroczenia i wykroczenia skarbowe można uznać za przemyślne.

Powyższa konstatacja tym bardziej staje się aktualna, jeżeli przyjrzymy się skali najczęściej popełnianych przestępstw przez nieletnich. Jak wynika bowiem z informacji udostępnionych przez Policję, dotyczących zagrożenia przestępczością nieletnich w Polsce w 2020 r., można stwierdzić, że najczęściej stwierdzanymi czynami karalnymi o znamionach przestępstw były przestępstwa z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – 6988 (36,9% ogółu czynów karalnych) oraz kradzieże cudzej rzeczy – 1966 (10,4% ogółu czynów karalnych). Natomiast do najczęściej popełnianych przestępstw narkotykowych popełnianych przez nieletnich można zaliczyć: posiadanie środków odurzających i substancji psychotropowych (uregulowane w art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii), udzielanie lub ułatwianie albo nakłanianie innej osoby, wbrew przepisom ustawy, do użycia środka odurzającego lub substancji psychotropowej, jak również udzielanie oraz ułatwianie albo nakłanianie do użycia środków odurzających lub substancji psychotropowych w celu osiągniecia korzyści majątkowej[17]. W rezultacie powyższe pozwala wnioskować – na zasadzie *a maiore ad minus* – że skoro odnotowywany jest tak wysoki poziom przestępstw narkotykowych, to istnieje prawdopodobieństwo, że tym bardziej można zidentyfikować wśród nieletnich popełnianie tej kategorii wykroczeń.

W znowelizowanej wersji ustawy wskazano, że wobec nieletniego mogą być stosowane środki wychowawcze, środek leczniczy oraz środek poprawczy. Na wzór obowiązującej dotychczas ustawy środki wychowawcze mogą być orze-

[14] Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2171).

[15] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r., poz. 1119).

[16] Uzasadnienie, s. 7.

[17] Dane dostępne na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości: https://www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/ (data dostępu: 1.07.2022).

kane zarówno pojedynczo, jak i w połączeniu ze sobą, w zależności od pojawiających się potrzeb. W wyniku prac legislacyjnych zdecydowano o usunięciu z katalogu środków wychowawczych środek określony w art. 6 pkt 11 u.p.n., pozwalający na zastosowanie wobec nieletniego innych środków zastrzeżonych w u.p.n. do właściwości sądu rodzinnego, jak również zastosowanie środków przewidzianych w ustawie Kodeks rodzinny i opiekuńczy, z wyłączeniem umieszczenia w rodzinie zastępczej spokrewnionej, rodzinie zastępczej niezawodowej, rodzinnym domu dziecka, placówce wsparcia dziennego, placówce opiekuńczo-wychowawczej i regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej[18].

W ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich wprowadzono przepis, na podstawie którego przewidziano nowy środek wychowawczy, tj. umieszczenie nieletniego w okręgowym ośrodku wychowawczym. Jak wynika z treści uzasadnienia, „wprowadzenie tego rodzaju środka, jako alternatywy wobec w praktyce jedynego środka wychowawczego o charakterze izolacyjnym i najsurowszego, adresowanego do najcięższych przypadków środka poprawczego, od dawna jest postulowane przez praktyków, dostrzegających lukę w katalogu środków najsurowszych”[19]. O możliwości zastosowania tego środka przesądzi fakt dopuszczenia się przez nieletniego czynu karalnego będącego przestępstwem lub przestępstwem skarbowym, a przemawia za tym stopień jego demoralizacji, rodzaj czynu karalnego, sposób i okoliczności jego popełnienia, zwłaszcza gdy inne środki wychowawcze okazały się nieskuteczne lub nie rokują resocjalizacji nieletniego. Za istotne należy uznać, że możliwość zastosowania tego środka rozciąga się również na sytuację, gdy nieletni dopuścił się czynu karalnego będącego przestępstwem lub przestępstwem skarbowym i przemawia za tym stopień jego demoralizacji, rodzaj czynu karalnego, sposób i okoliczności jego popełnienia, zwłaszcza gdy inne środki wychowawcze okazały się nieskuteczne lub nie rokują resocjalizacji nieletniego. Jak wskazał przewodniczący Krajowej Rady Kuratorów, „okręgowe ośrodki wychowawcze miałyby być elementem pośrednim, z większym naciskiem na korektę zaburzeń zachowania i oddziaływania terapeutyczne. Byłyby dedykowane dla osób, u których pogłębiający się proces demoralizacji występuje wraz z problemami psychologicznymi czy dotyczącymi sfery psychicznej. Jeżeli byłaby to taka formuła, to być może jest to właściwy kierunek”[20].

Od września bieżącego roku, najdolegliwszy środek izolacyjny, jakim jest umieszczenie w ośrodku poprawczym, nadal będzie można orzec tylko w wyjątkowych, przewidzianych przez prawo przypadkach. Ustawodawca zachował odrębność środka poprawczego. Jedynym takim środkiem jest umieszczenie

---

[18] Uzasadnienie, s. 14.

[19] Ibidem.

[20] Wypowiedź opublikowana pod adres internetowym: https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/mlodziezowe-osrodki-wychowawcze-okregowe-osrodki-procedury,510114.html (data dostępu: 1.07.2022).

w zakładzie poprawczym i – jak dotychczas – powinien być stosowany wyjątkowo. Przesłanki zastosowania tego środka zostały określone w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Modyfikacja przesłanek stosowania środka poprawczego w zestawieniu z przesłankami wskazanymi w art. 10 u.p.n. sprowadza się do wskazania, że w odniesieniu do czynu karalnego sąd winien mieć na uwadze jego rodzaj, sposób i okoliczności popełnienia, a nadto już, orzekając umieszczenie w zakładzie poprawczym, sąd może określić rodzaj zakładu poprawczego, w którym ma być wykonywany ten środek.

Nowością jest wprowadzenie zasady obligatoryjnego orzeczenia wobec nieletniego środka poprawczego w postaci umieszczenia w zakładzie poprawczym, w przypadku dopuszczenia się przez niego czynu karalnego określonego w art. 10 § 2 ustawy Kodeks karny[21], a zatem czynu zabronionego, charakteryzującego się bądź użyciem przemocy, bądź sprowadzeniem powszechnego niebezpieczeństwa – chodzi o najpoważniejsze czyny zabronione, z punktu widzenia chronionych dóbr, o charakterze kryminalnym. W ocenie ustawodawcy w przypadku tych czynów karalnych konieczne jest zastosowanie wobec nieletniego szczególnych sposobów i warunków wychowawczego oddziaływania. W takiej sytuacji wprowadza się obowiązek zarządzenia przez sąd rodzinny badania nieletniego przez co najmniej dwóch biegłych lekarzy psychiatrów. Uzasadnieniem potrzeby obligatoryjnego badania psychiatrycznego nieletniego jest w tym wypadku okoliczność popełnienia najpoważniejszych czynów karalnych, co może przełożyć się na konieczność zastosowania art. 15 ust. 6, czyli dodatkowego orzeczenia o przedłużeniu wykonywania środka poprawczego lub zagrożenia takim przedłużeniem. Odpowiednie zdiagnozowanie nieletniego istotne jest również z punktu widzenia ewentualnego zastosowania środka leczniczego, a nie tylko poprawczego. W uzasadnionych, rokujących poprawę przypadkach sąd będzie mógł odstąpić od tego środka poprawczego i zastosować środki wychowawcze. Z kolei w sytuacji, gdy nieletniego cechować będzie wysoki stopień demoralizacji, a rodzaj czynu karalnego, sposób i okoliczności jego popełnienia, właściwości i warunki osobiste nieletniego, jego postawa i zachowanie oraz przebieg dotychczasowego procesu resocjalizacji przemawiać będą za przedłużeniem środka poprawczego, sąd może zdecydować o przedłożeniu do ukończenia przez nieletniego określonego wieku, maksymalnie do 24 roku życia, jako celową i potrzebną dla jego pełnej resocjalizacji.

Wydaje się, że z jednej strony obligatoryjne kierowanie do ośrodka jest jedynym słusznym instrumentem zapewniającym adekwatną reakcję państwa i tym samym stwarzającym szansę nieletnim, aby osoby, które na stałe opiekują się nimi w ośrodkach, pozytywnie wpłynęły na kształtowanie się prawi-

[21] Dotyczy to następującej grupy czynów: art. 134, art. 148 § 1, 2 lub 3, art. 156 § 1 lub 3, art. 163 § 1 lub 3, art. 166, art. 173 § 1 lub 3, art. 197 § 3 lub 4, art. 223 § 2, art. 252 § 1 lub 2 oraz w art. 280 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.), dalej jako k.k.

dłowych postaw, co niekiedy wymaga również celnego zdiagnozowania nieprawidłowości w rozwoju osobowościowym, emocjonalnym nieletniego. Ocena sylwetki nieletniego nie powinna być dokonywana wyłącznie przez pryzmat popełnionego czynu, ale również mając na względzie warunki rodzinne czy uwarunkowania genetyczne. O konieczności kompleksowego podejścia pisała chociażby Justyna Włodarczyk-Madejska. W wyniku zrealizowanego projektu dotyczącego wykonywania orzeczonych wobec nieletnich środków stwierdziła m.in., że wychowankowie zakładów poprawczych „to z całą pewnością nieletni sprawiający wiele trudności, które to trudności należy rozumieć bardzo szeroko”[22].

W pierwotnej wersji ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich przewidywano wyłącznie obligatoryjne umieszczenie nieletniego w ośrodku poprawczym, w sytuacji gdy nieletni popełnił jedno z enumeratywnie wymienionych czynów. Takie rozwiązanie z pewnością stanowiło zbyt rygorystyczny zapis, który powodował, że środek został zrównany z quasi-karą. Jak wskazano w jednej z opinii do ówczesnego jeszcze projektu: „Nie zmienia tego faktu możliwość nieorzekania środka poprawczego w pewnych okolicznościach. Stosowanie jakichkolwiek automatyzmów w postępowaniu z nieletnimi jest niewskazane, gdyż może przekreślić szansę na ich prawidłową socjalizację”[23]. Wydaje się, że skoro w art. 15 ust. 3 przewidziano aktualnie możliwość skierowania do ośrodka wychowawczego, jeżeli sposób i okoliczności popełnienia czynu karalnego, właściwości i warunki osobiste nieletniego oraz jego postawa i zachowanie uzasadniają przypuszczenie, że środek wychowawczy okaże się skuteczny lub rokuje resocjalizację nieletniego, jest to wystarczający sposób na zastosowanie adekwatnej reakcji.

Należy dostrzec, że dotychczasowe przepisy u.p.n. w różnych sposób nawiązywały do środka leczniczego. Z treści uzasadnienia do ustawy wynika, że legislator zwrócił uwagę na tę kwestię i tym samym w art. 8 wskazał, że środkiem leczniczym jest umieszczenie w odpowiednim zakładzie leczniczym udzielającym nieletnim świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki psychiatrycz-

---

[22] Projekt pn. „Stosowanie środka wychowawczego w postaci umieszczenia w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz środka poprawczego przez sady rodzinne i nieletnich w świetle danych statystycznych i badań aktowych” zrealizowanych w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w 2016 r. Odnośnie do wyników badań szerzej zob.: J. Włodarczyk-Madejska, *Wychowankowie zakładów poprawczych (wstępne wyniki)*, [w:] E.W. Pływaczewski, D. Dajnowicz-Piesiecka, E. Jurgielewicz-Delegacz (red.), *Przestępczość XXI wieku. Szanse i wyzwania dla kryminologii*, Warszawa 2020; eadem, *Sylwetki nieletnich sprawców, wobec których sąd orzekł umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub zakładzie poprawczym*, „Archiwum Kryminologii” 2017, t. XXXIX; K. Drapała, R. Kulma, *Powrotność do przestępstwa nieletnich opuszczających zakłady poprawcze (raport z badań)*, „Prawo w Działaniu” 2014, nr 9.

[23] Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 18 kwietnia 2019 r. do projektu ustawy o nieletnich (UD 480), przygotowana przez adw. prof. dr hab. V. Konarską-Wrzosek, s. 5, dostępna na oficjalnej stronie Rządowego Centrum Legislacji: https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349403/katalog/ 12805123#12805123 (data dostępu: 2.07.2022).

nej lub leczenia uzależnień. Następnie w art. 17 ust. 1 wyeksponował konkretne przesłanki zastosowania tego środka. W konsekwencji w przypadku stwierdzenia u nieletniego niepełnosprawności intelektualnej, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych lub uzależnienia, gdy zachodzi potrzeba zapewnienia nieletniemu jedynie opieki wychowawczej, sąd rodzinny może orzec środek w postaci umieszczenia w rodzinie zastępczej zawodowej, zaś w przypadku nieletniego z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim albo w stopniu umiarkowanym – umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. Jak wskazał sam ustawodawca w uzasadnieniu: „Modyfikacja dotychczasowych zasad, określonych w art. 12 u.p.n., stanowi odpowiedź na sygnalizowane w praktyce trudności w wykonywaniu orzeczeń o umieszczaniu nieletnich objętych dyspozycją tego przepisu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym albo w domu pomocy społecznej". W tym miejscu wypada również wyjaśnić, że w najnowszej wersji ustawy nie przewidziano już umieszczania w domu pomocy społecznej, tłumacząc, że w praktyce środek ten w zasadzie nie był stosowany i jako pozorna wymaga wyeliminowania z systemu prawnego[24].

Dokonując przeglądu zmian w kontekście kształtowania kierunków reakcji na przestępczość nieletnich, należy podkreślić, że ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich przewiduje zwiększenie gwarancji procesowych nieletnich oraz zwiększa ich obligatoryjną ochronę. Przede wszystkim nieletnim przyznana zostanie możliwość obrony z urzędu. Celem przyśpieszenia postępowania w projekcie zaproponowano kilka rozwiązań. Ustawodawca przewidział również katalog środków tymczasowych pozwalających na niezwłoczne wdrożenie do wykonania środków oddziaływania wobec nieletniego. Wydaje się, że w obowiązującej przez lata wersji ustawy, z wyjątkiem umieszczenia w schronisku dla nieletnich środków tymczasowych, występowała nadmierna dowolność polegającą na niedookreśleniu przez ustawodawcę przesłanek stosowania tych środków oraz ram czasowych ich stosowania. W nowej wersji ustawy ustawodawca przewidział zamknięty katalog środków tymczasowych (art. 44 pkt 1–9)[25].

---

[24] Uzasadnienie, s. 19.

[25] Tymczasowy nadzór organizacji społecznej, w tym organizacji pozarządowej, której celem statutowym jest praca z nieletnimi o charakterze wychowawczym, terapeutycznym lub szkoleniowym, zapobieganie demoralizacji nieletnich lub pomoc w readaptacji społecznej nieletnich, pracodawcy albo osoby godnej zaufania; tymczasowy nadzór kuratora sądowego; tymczasowe skierowanie do ośrodka kuratorskiego, a także do organizacji społecznej, w tym organizacji pozarządowej, lub instytucji zajmujących się pracą z nieletnimi o charakterze wychowawczym, terapeutycznym lub szkoleniowym, po uprzednim porozumieniu się z tą organizacją lub instytucją; tymczasowe umieszczenie w rodzinie zastępczej zawodowej; tymczasowe umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym; tymczasowe umieszczenie w okręgowym ośrodku wychowawczym; tymczasowe umieszczenie w zakładzie leczniczym; umieszczenie w schronisku dla nieletnich; tymczasowe zobowiązanie rodziców albo opiekuna nieletniego w zakresie określonym w art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2.

W podpisanej przez Prezydenta wersji ustawy brakuje zapisów, o które wnioskowała w opinii do projektu Fundacja „Dajemy dzieciom siłę". Z przedstawionej przez fundację opinii wynikał postulat wprowadzenia do katalogu środków wychowawczych (art. 7), a szczególnie środków tymczasowych (art. 44), środków zapewniających bezpieczeństwo pokrzywdzonego w postaci: zakazu kontaktowania się z pokrzywdzonym, zakazu zbliżania się do określonych osób na wskazaną odległość, zakazie przebywania w określonych miejscach. Swój postulat oparto o zebrane doświadczenie w kontekście zagrożenia bezpieczeństwa małoletniego pokrzywdzonego zwłaszcza przestępstwami o charakterze seksualnym, w czasie trwania postępowania, jeśli sprawcą jest inny nieletni funkcjonujący w tym samym środowisku: szkolnym, rodzinnym czy rówieśniczym. Wydaje się, że taki kierunek argumentacji w pełni odpowiada współczesnym realiom, tym bardziej że nieletni coraz częściej swoją aktywność przenoszą w świat wirtualny. Szczególnie znamienne może okazać się zamieszczanie w sieci kompromitujących zdjęć lub filmików przestawiających ofiarę (mogą być prawdziwe lub powstać w wyniku edycji).

Przedstawiony wyżej zarys kierunków zmian legislacyjnych w obszarze zwalczania przestępczości nieletnich nie aspiruje do opracowania kompleksowego, natomiast posiada charakter przyczynkarski i może stanowić asumpt do wyodrębnienia konkretnej instytucji przewidzianej przez ustawodawcę w nowej wersji ustawy celem jej dokładnej analizy na przyszłość. Niemniej już teraz, jeszcze przed wejściem w życie ostatecznej wersji ustawy można pokusić się o zasygnalizowanie pewnych kwestii. Z pewnością na aprobatę zasługuje pochylenie się nad granicą wieku nieletniego, która uprawnia do reakcji ze strony państwa. Ponadto warto docenić odejście od wymieniania wykroczeń, za które nieletni winien podlegać reakcji. Za trafną uznać również należy możliwość umieszczenia nieletnich w okręgowych ośrodkach wychowawczych, co stanowi rozwiązanie pośrednie między młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi a zakładami poprawczymi. Z punktu widzenia dobra nieletnich kobiet adekwatnym rozwiązaniem przewidzianym w nowej ustawie, a nie obowiązującym aktualnie jest możliwość przebywania nieletnich matek wraz ze swoimi małoletnimi dziećmi w zakładach poprawczych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz w okręgowych ośrodkach wychowawczych. Wydaje się, że znaczącą rolę odegrać będzie mogła nowa powołana komisja do spraw kierowania nieletnich do młodzieżowego ośrodka wychowawczego. Komisja uzyska możliwość kierowania lub przenoszenia nieletnich do właściwych placówek, które zapewnią możliwie najwłaściwsze oddziaływania wychowawcze i resocjalizacyjne. Takie rozwiązanie stanowi z pewnością wyraz indywidualnego podejścia do nieletnich.

Niewątpliwie realia wskazują na zupełnie inne kierunki aktywności nieletnich niż w okresie pierwszych kroków legislacyjnych w kontekście resocjalizacji nieletnich. Aktualnie niewłaściwe wykorzystywanie Internetu powodu-

je, że państwo staje przed nowym wymiarem działań przestępczych, które noszą miano przestępstw cybernetycznych[26]. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) na stałe wpisały się w zakres funkcjonowania społecznego. Dlatego można postawić hipotezę, że coraz częściej będziemy mieli do czynienia z uzależnieniami, które istotnie będą korelować z zaburzeniami, ale i z przestępczością. Twierdzenie takie znajduje uzasadnienie w badaniach empirycznych, które wskazują na aktualny problem, jaki można zawrzeć w następującym zagadnieniu: „Młodzież szkolna jako ofiara cyberprzemocy". Najwięcej respondentów uważa, że cyberprzemoc jest spowodowana chęcią zaimponowania rówieśnikom, w sytuacji gdy budowanie pozycji w grupie ma coraz większe znaczenie[27].

Wydaje się jednak, że eliminowanie takich postaw poprzez skupianie się na wspieraniu nieletnich, do czego nawiązuje ustawodawca w tytule ustawy, przekonuje o położeniu nacisku na działania telepatyczne, prace grupowe, które „przerzucą" ciężar resocjalizacji w kierunku prawidłowego kształtowania postaw. W przepisach ustawy niewiele miejsca poświęca się takim spostrzeżeniom. Niewątpliwie płaszczyzną, na której można podejmować realne próby kształtowania najbardziej pożądanych nawyków zachowań, jest mediacja. O jej roli od dłuższego czasu dyskutuje się na płaszczyźnie naukowej, również wśród praktyków, a sama idea mediacji szkolnej w szkole sięga 1972 r., kiedy to w publicznych szkołach podstawowych w Nowym Jorku wprowadzony został program o nazwie „Children's Creative Response to Conflict" (CCRC), którego celem było „zredukowanie zależności od rywalizacji i przemocy na płaszczyźnie psychicznej, werbalnej i fizycznej"[28]. Wydaje się, że właśnie to narzędzie, które obowiązywało z resztą na gruncie u.p.n., powinno być najczęściej stosowane przez szkoły, gdzie zazwyczaj w pierwszej kolejności dochodzi do przejawów nieprawidłowych zachowań, celem kształtowania w młodych jednostkach, właściwych sposobów komunikowania się z ludźmi. Wtedy istnieje szansa na zmianę myślenia młodych, których zazwyczaj priorytetem jest chęć zaistnienia w grupie poprzez zwrócenie na siebie uwagi.

Tym niemniej można mieć nadzieję, że przewidziana w przez ustawodawcę wola zwiększenia roli dyrektora szkoły oraz organów wychowawczych,

---

[26] K. Gaworek, *Przestrzeń wirtualna – czyny realne. Nieletni jako sprawca przestępstw popełnianych w intrenecie*, [w:] R. Krajewski (red.), *Postępowanie z nieletnimi i młodocianymi. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Bydgoszcz 2017.

[27] Według badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że cyberprzemocą zetknęło się blisko 40% uczniów – zob. https://www.nik.gov.pl/aktualności/nik-o-cyberprzemocy-wśród-dzieci-i-mlodziezy.html (data dostępu: 3.07.2022). Por. M. Gąsowski, *Cyberprzemoc wśród młodzieży szkolnej – analiza kryminologiczna na podstawie badań ankietowych*, [w:] E.W. Pływaczewski, D. Dajnowicz-Piesiecka, E. Jurgielewicz-Delegacz (red.), op. cit.

[28] M. Gosztyła, *Mediacja szkolna – forma kształtowania komunikacji interpersonalnej na poziomie szkoły (w kontekście sprawiedliwości naprawczej i edukacji prawnej młodego pokolenia)*, „ADR – Arbitraż i Mediacja" 2021, nr 2, Legalis.

w tym Policji, ma temu celowi służyć. Jak wynika bowiem z uzasadnienia, powyższe podmioty będą mogły zadecydować o środku wychowawczym zastosowanym wobec nieletniego (chodzi tu o drobne sprawy o demoralizację i czyny karalne, w których nie będzie potrzeby zawiadamiania sądu rodzinnego), co pozwoli na reagowanie właśnie chociażby w sytuacji dostrzeżonego uzależnienia od Internetu i w odpowiednim czasie zorganizować uczniowi odpowiednie obowiązki. Ustawa ma wejść w życie 1 września 2022 r. Jednocześnie u.p.n. straci moc obowiązującą.

Wykaz literatury

Bojarski T., Kruk E., Skrętowicz E., *Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Hołyst B., *Kryminologia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Hołyst B., *Problemy młodego pokolenia*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1991.

Bojarski T., *Podstawowe założenia traktowania nieletnich w świetle ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz aktualnych potrzeb*, [w:] T. Bojarski, E. Skrętowicz (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy stosowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Wyd. UMCS, Lublin 2001.

Drapała K., Kulma R., *Powrotność do przestępstwa nieletnich opuszczających zakłady poprawcze (raport z badań)*, „Prawo w Działaniu" 2014, nr 9.

Fic R., *Pojęcie czynu karalnego w postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Prokuratura i Prawo" 2019, nr 4, Legalis.

Gaworek K., *Przestrzeń wirtualna – czyny realne. Nieletni jako sprawca przestępstw popełnianych w intrenecie*, [w:] R. Krajewski (red.), *Postępowanie z nieletnimi i młodocianymi. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2017.

Gąsowski M., *Cyberprzemoc wśród młodzieży szkolnej – analiza kryminologiczna na podstawie badań ankietowych*, [w:] E.W. Pływaczewski, D. Dajnowicz-Piesiecka, E. Jurgielewicz-Delegacz (red.), *Przestępczość XXI wieku. Szanse i wyzwania dla kryminologii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Gosztyła M., *Mediacja szkolna – forma kształtowania komunikacji interpersonalnej na poziomie szkoły (w kontekście sprawiedliwości naprawczej i edukacji prawnej młodego pokolenia)*, „ADR – Arbitraż i Mediacja" 2021, nr 2, Legalis.

Kania A., *Demoralizacja jako pojęcie kontrowersyjne. Uwagi na tle ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Studia Prawnicze KUL" 2016, nr 3.

Kozłowski P., *Dynamika demoralizacji i przestępczości nieletnich- analiza statystyczna zjawiska i propozycja indywidualnych rozwiązań*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego" 2010, nr 69.

Siemaszko A., *Zachowania dewiacyjne młodzieży: rozmiary, struktura, uwarunkowania*, Inst. Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa 1987.

Sienkiewicz Z., *Sporne kwestie wokół pojęcia demoralizacji i nieprzystosowania społecznego*, [w:] T. Bojarski (red.), *Postępowanie z nieletnimi. Orzekanie i wykonywanie środków wychowawczych poprawczych*, Wyd. UMCS, Lublin 1988.

Stępień K., *Fenomenologia przestępczości nieletnich dziewcząt w świetle badań*, [w:] E.W. Pływaczewski, E. Jurgielewicz-Delegacz, D. Dajnowicz-Piesiecka (red.), *Współ-*

czesna przestępczość i patologie społeczne z perspektywy interdyscyplinarnych badań kryminologicznych, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Włodarczyk-Madejska J., *Sylwetki nieletnich sprawców, wobec których sąd orzekł umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub zakładzie poprawczym*, „Archiwum Kryminologii" 2017, t. XXXIX.

Włodarczyk-Madejska, *Wychowankowie zakładów poprawczych (wstępne wyniki)*, [w:] E.W. Pływaczewski, D. Dajnowicz-Piesiecka, E. Jurgielewicz-Delegacz (red.), *Przestępczość XXI wieku. Szanse i wyzwania dla kryminologii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Summary

Act on the support and rehabilitation of minors – a few remarks on the direction of legislative changes

Keywords: criminal law, juvenile delinquency proceedings, juvenile responsibility, juvenile delinquency prevention, social rehabilitation.

The protection of minors has been a challenge for the Polish judiciary for years, in particular at the level of criminal policy. Almost 40 years have passed since the enactment of the act on juvenile delinquency proceedings. At that time, many transformations took place in the area of the functioning of the youngest part of the generation. The article aims to analyze the fundamental changes that emerge as a result of a comparison of the current legal status regulating the liability of minors, i.e. the Act of October 26, 1982, on proceedings in juvenile cases, with the one that is to enter into force, i.e. the Act of June 9, 2022, on supporting and rehabilitating minors.

DOI: 10.31648/sp.7984

Sławomir Pawłowski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-2060-6638
womir@amu.edu.pl

Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy

Wstęp

Zauważalna w Polsce nieustannie wzrastająca liczba samochodów poruszających się po miastach, w szczególności w śródmieściach, staje się coraz większym obciążeniem dla mieszkańców tych obszarów. Należy wskazać, że Polska znajduje się na drugim miejscu w Europie, za Luksemburgiem, pod względem liczby aut na 1000 mieszkańców – 747 aut (średnia UE – 628), przy czym ich średni wiek przekracza 14 lat (średnia UE – 11,4)[1]. Nawet jeśli przedstawione liczby nie są całkowicie aktualne, to jednak jednoznacznie wskazują na skalę zaistniałego problemu. Niewątpliwie liczba samochodów ma bezpośrednie przełożenie na jakość powietrza, gdyż nieustannie zwiększają one emisję zanieczyszczeń. Dotyczy to zarówno pojazdów z silnikami spalinowymi, jak i – albo też przede wszystkim – ze starszymi silnikami diesla, co wpływa bezpośrednio na jakość życia, choć nie można pomijać udziału w tym zagrożeniu zdrowia ludzi, a także innych istot.

Chcąc przeciwdziałać tym zjawiskom na poziomie UE, wprowadzono dopuszczalne normy emisji spalin, a także wytyczany jest obecnie moment zaprzestania produkcji silników spalinowych – prawdopodobnie będzie to rok 2035. Oprócz tego w europejskich metropoliach w poprzedniej dekadzie zaczęto wprowadzać strefy ograniczonej emisji: *Low Emission Zone* (dalej jako LEZ)

[1] Na podstawie danych Eurostatu i ACEA – zob. M. Piecyk, *W Przemyślu najwięcej samochodów w całej Polsce na tysiąc mieszkańców. To zasługa Ukraińców. Rzeszów na 22 miejscu*, https://nowiny24.pl/w-przemyslu-najwiecej-samochodow-w-calej-polsce-na-tysiac-mieszkancow-to-zasluga-ukraincow-rzeszow-na-22-miejscu/ar/c4-15681681 (data dostępu: 15.10.2021).

czy strefy *woonerf*[2], natomiast w ostatnim czasie zaczęły powstawać kwalifikowane postacie takiej strefy: *Ultra Low Emission Zone* (dalej jako ULEZ). Polska w tych rozwiązaniach jest, niestety opóźniona[3], niemniej w ostatnim czasie stara się te zaległości nadgonić. Wyrazem dokonującej się obecnie przemiany w walce o czyste powietrze są funkcjonujące już od kilku lat programy ochrony powietrza uchwalane przez sejmiki województw[4] wraz z odpowiednimi strategiami, których to ocena nie jest jednoznacznie pozytywna[5]. Zdaniem sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego ich adresatami są samorządy, a nie członkowie wspólnoty, stąd odmawia się tym ostatnim prawa do ich zaskarżania[6]. Jednocześnie na tym tle coraz głośniejsza jest problematyka pozwów składanych przed sądami powszechnymi, związanych z przekroczeniem dopuszczalnych stężeń szkodliwych substancji w powietrzu[7]. Nadto w maju br. Juliane Kokott, rzecznik generalny ETS, stwierdziła, że państwo członkowskie może być pociągnięte do odpowiedzialności za szkody, jakich jego obywatel doświadczył w wyniku złego stanu powietrza[8]. Potwierdza to możliwość żądania ochrony prawnej przed sądem. Szczególnie w Polsce problem ten staje się „palący", o czym świadczy chociażby fakt, że na początku lutego 2021 r. KE wezwała Polskę do spełnienia wymogów zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy[9].

Przedmiotem analizy nie są wszystkie działania związane ze zwalczaniem smogu, ale wyłącznie problematyka tzw. stref czystego transportu (dalej jako

[2] A. Łupicka, M. Szymczak, *Zrównoważony transport na obszarach zurbanizowanych – możliwości, kierunki i przykłady rozwoju*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka" 2020, nr 1, s. 15.

[3] Nie jest to jednak odosobniona sytuacja w UE, spore zaległości mają np. także Czechy, gdzie takiej strefy jeszcze nie ustanowiono – W. Radecki, P. Poniatowski, *Samochód a środowisko na tle rozważań prawników czeskich i rozwiązań przyjętych w Polsce (część I)*, „Prokuratura i Prawo" 2022, nr 1, s. 96.

[4] Zob. art. 85 i nast. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219).

[5] K. Nocuń, *Rządowy spór o finansowanie programów ochrony powietrza*, „Gazeta Prawna" z 14 października 2021 r., https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/8270992,ekologia-finansowanie-programow-ochrony-powietrza.html (data dostępu: 15.10.2021).

[6] Wyrok TK z 1 lipca 2021 r., sygn. akt SK 23/17, OTK-A 2021/63; postanowienie NSA z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 3218/17, Lex nr 2439386; postanowienie WSA w Warszawie z 28 stycznia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 1587/21, Lex nr 3331057.

[7] Zob. uchwała SN z 28 maja 2021 r., sygn. akt III CZP 27/20, w której stwierdzono: „Ochronie jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa". Także: wyrok SRej. dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VI C 1043/18; wyrok SRej. dla Miasta Stołecznego Warszawy z 1 października 2019 r., sygn. akt II C 661/19; por. R. Szczepaniak, *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2020, vol. 66, nr 2, s. 26–48.

[8] Opinia rzecznika generalnego TSUE z 5 maja 2022 r. w sprawie c-61/21; S. Cydzik, *Kraj UE odpowie za zanieczyszczone powietrze*, „Gazeta Prawna" z 10 maja 2022 r., s. B6.

[9] Dz.U. UE. L 152/1-44 z 11.06.2008.

SCT) w kontekście LEZ – instytucji wprowadzonej do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych[10], wdrażającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych[11]. Wydawałoby się, że ich powszechne wprowadzanie powinno być naturalną konsekwencją pogorszenia się jakości powietrza, przede wszystkim w gminach miejskich. Jak się okazuje, kwestia ta nie jest tak oczywista, a ustawodawca – mimo krótkiego czasu obowiązywania tej regulacji – ciągle szuka optymalnych rozwiązań.

Low Emission Zones a *Ultra Low Emission Zones*

Low Emission Zones to obszary, na których poruszanie się jest możliwe tylko przez pojazdy spełniające określone standardy emisji spalin. Ich celem jest trwałe zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zazwyczaj bez ograniczeń czasowych, przede wszystkim w strefach intensywnego natężenia ruchu, w których następuje często wielokrotne przekraczanie dopuszczalnych norm. LEZ skupiają się głównie na redukcji cząstek spalin ze starszych silników diesla poprzez wprowadzenie zakazu jazdy, co następuje niezależnie od chwilowego poziomu zanieczyszczenia powietrza[12]. Jednocześnie strefy takie nie zostały wprowadzona w celu zmniejszenia emisji dwutlenku węgla (CO_2). Są one przykładowo znane jako: *Umweltzonen* (Niemcy), *Milieuzones* (Holandia), *ZCR, Zone à Circulation Restreinte* (Francja), *Low Emission Zones* (Anglia), *ZTL, Zona a Traffico Limitato* (Włochy), *ZER, Zona de Emissões Reduzidas* (Portugalia).

LEZ zostały ustanowione w większości europejskich metropolii. Szacuje się, że obecnie jest ich w Europie ponad 250[13], a liczba ta ciągle się zwiększa. Pierwsza taka strefa została ustanowiona w Sztokholmie w 1996 r., nieco później w Pontaverde (Hiszpania) w 1999 r. Intensyfikacja tego trendu nastąpiła kilka lat później – w 2006 r. w Tokio, a rok później w Dublinie. W ślad za nimi podążyły Londyn, Berlin (2008) i Rzym. Wśród innych miast można wymienić: Kopenhagę, Helsinki, Paryż, Strasburg, Hongkong (2015), Mediolan, Palermo, Amsterdam, Hagę, Oslo, Antwerpię (2017), Brukselę (2018), Madryt (2018), Barcelonę (2020), Sztokholm, Pekin i wiele innych.

---

[10] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 110 ze zm., dalej jako u.e.p.a.

[11] Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, s. 1.

[12] Spaliny z silników diesla i cząsteczki w nich zawarte są szczególnie szkodliwe i zwiększają ryzyko chorób płuc i układu krążenia, są też klasyfikowane jako rakotwórcze – zob. A. Dyjakon, Ł. Sobol, M. Strojek, *Wpływ źródeł energii na poziom pośredniej emisji dwutlenku węgla wynikającej z użytkowania samochodów z napędem elektrycznym*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka" 2020, nr 8, s. 10.

[13] *Zielony cel: w Europie powstaje coraz więcej stref niskiej emisji*, https://f-mag.fraikin.pl/zielony-cel-w-europie-powstaje-coraz-wiecej-stref-niskiej-emisji/ (data dostępu: 29.10.2021).

Nadto całkiem niedawno, na wybranych obszarach Londynu znacząco zaostrzono politykę dotyczącą ruchu drogowego, wprowadzając nie tylko LEZ, ale także opłatę za wjazd do miasta. Z kolei od 2019 r. w ramach tej strefy wyodrębniono ULEZ (*Ultra Low Emissions Zone*), która przewiduje jeszcze bardziej restrykcyjne warunki wjazdu. Program ten został określony przez rząd angielski jako *Clean Air*, a jego celem jest wprowadzeni strefy czystego powietrza. *Clean Air Zones* (dalej jako CAZ) powstały na początku pilotażowo w wybranych angielskich miastach[14].

Tymczasem z Polsce zrezygnowano czy też zaniechano wprowadzenia LEZ, mimo podejmowanych prób wprowadzenia stosownych zmian do ustawy o ochronie środowiska. Pierwsza z nich miała miejsce w 2015 r. i była bezpośrednią reakcją na raport Najwyższej Izby Kontroli z 1 grudnia 2014 r. *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*[15]. Zmiana miała polegać na dodaniu do wspomnianej *lex generalis* art. 96b, na podstawie którego rada gminy mogłaby ustanowić strefę ograniczonej (LEZ) lub zakazanej emisji z transportu (SCT)[16]. Mimo niepowodzenia problem ten starano się rozwiązać w kolejnych propozycjach, niemniej jeszcze w lutym 2017 r. Sejm opowiedział się przeciwko tworzeniu stref ograniczonej emisji w miastach[17]. Ostatecznie do krajowego porządku prawnego implementowano jej surowszą odmianę – SCT.

Wyznaczanie obszaru SCT oraz dopuszczalność jej ustanowienia

Podstawę prawną do ustanawiania stref czystego transportu stanowią art. 39 i 40 u.e.p.a. Mimo że regulacje zawarte w tych przepisach należą do stosunkowo młodych (weszły w życie na początku 2018 r.), to już od samego początku obowiązywania stanowiły przedmiot dalszych refleksji ze strony prawodawcy i nie tylko, co ostatecznie doprowadziło do dwóch ważnych zmian w ciągu czterech lat. Za niezmienny pierwiastek SCT uznać można cel ich ustanawiania. Jest nim zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu. Natomiast

---

[14] *London's Ultra Low Emission Zone just got bigger – is your area affected?*, https://news.sky.com/story/londons-ultra-low-emission-zone-just-got-bigger-is-your-area-affected-12443458 (data dostępu: 29.10.2021).

[15] LKR-4101-007-00/2014, nr ewid. 177/2014/P/14/086/LKR.

[16] Projekt z 23 lutego 2015 r. ustawy o zmianie o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw, nr druku 3667, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A6A44E2246B10779C1257E8300331332.

[17] Poselski projekt z 14 grudnia 2016 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym, druk nr 1199, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=7CDDD9DEBAC540C0C12580A6002D35CB.

inne kwestie nie są już tak oczywiste. W szczególności dyskusje związane są z wyznaczaniem obszarów, na których miałyby funkcjonować ograniczenia czy wręcz zakazy przemieszczania się określonych kategorii pojazdów. W tekście pierwotnym wskazano, że miałby to być obszar zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej. Takie brzmienie przepisu, zapewniające sporą elastyczność, a przede wszystkich jego abstrakcyjność, pozostawiło dużą swobodę gminie. Determinantami prawnymi były „zwarta zabudowa mieszkaniowa" oraz „koncentracja budynków użyteczności publicznej", które musiały być spełnione łącznie. Brak precyzyjniejszych kryteriów oznaczał, że rozstrzygnięcia w tym zakresie miały charakter dyskrecjonalny. W konsekwencji to gmina, po uwzględnieniu warunków lokalnych, miała *in casu* decydować o potrzebie jej wprowadzenia. Zauważalne trudności budzić mogły zarówno przesądzenie o spełnieniu kryterium „zwartości", gęstości obiektów mieszkaniowych, jaki i wystarczająca „koncentracja" budynków służących ogółowi. W szczególności warto zauważyć, że zwarta zabudowa charakterystyczna jest dla obszarów znajdujących się zarówno w centrach miast, jak też na ich obrzeżach, co może być wyrazem obecnego trendu w planowaniu przestrzennym polegającym na dogęszczaniu zabudowy, wartości podniesionej w KPZK 2030[18]. Ponadto brak w tym przepisie elementów obiektywnych i policzalnych, w tym odniesień do jakości powietrza. Dopiero druga przesłanka, odnosząca się do budynków użyteczności publicznej, pozwalała doprecyzować wyznaczenie granic tego obszaru, co jednak nie musiało oznaczać, że będzie to wyłącznie obszar śródmieścia.

Niespełna pół roku po wejściu w życie u.e.p.a. nastąpiła w tym zakresie zmiana, co nastąpiło przy okazji nowelizacji ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych[19]. Wprowadzono nowe brzmienie art. 39 ust. u.e.p.a. obowiązujące do momentu uchwalenia drugiej z noweli, tj. z 2 grudnia 2021 r.[20] Zgodnie z pierwszą nowelą SCT mogła powstać w gminie liczącej powyżej 100 tys. mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Tak sformułowany obszar SCT doprecyzował jej istotę, wprowadzając jednocześnie bariery w jej ustanawianiu. Stąd zmiany uznać należy za doniosłe. Z jednej strony nastąpiło istotne ograniczenie możliwości wprowadzania tych stref poprzez wskazanie minimalnej liczby mieszkańców podstawowej jednost-

[18] Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).

[19] Art. 9 pkt 9 ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1356).

[20] Ustawa z dnia z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2269).

ki samorządu terytorialnego. Jej powstanie zatem było możliwe wyłącznie w gminach miejskich, i to liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. Takich gmin jest obecnie w Polsce 37, tymczasem całkowita liczba gmin miejskich wynosi 302, a miejsko-wiejskich 652[21]. Wprowadzana zatem reglamentacja o charakterze podmiotowym przesądzała niejako *a priori*, że każda gmina licząca mniej niż 100 tys. mieszkańców nie ma problemów związanych z negatywnym oddziaływaniem na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu, co nakazywałoby wątpić w racjonalność ustawodawcy.

Z drugiej natomiast strony podjęto próbę doprecyzowania obszaru obwiązywania SCT – była nim zabudowa śródmiejska lub jej część, a dokładne jej wyznaczenie następowało poprzez odwołanie się do podstawowych aktów planistycznych, tj. planów miejscowych i studium. Termin „zabudowa śródmiejska" jest przy tym terminem już rozpoznanym zarówno w urbanistyce, jak i w języku prawnym. Jest to zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[22]. Studium, jako akt planistyczny obligatoryjnie uchwalany, który wszystkie gminy w Polsce już posiadają, pozwala bez większych trudności wskazać dopuszczalne granice SCT. Niemniej nasuwa się pytanie, czy w ogólne potrzebne było formalizowanie tej sfery, właśnie poprzez odwołanie się do aktów planistycznych.

Reasumując, po pierwszej noweli pozostawiono przesłankę intensywnej zabudowy, ale zrezygnowano z „koncentracji budynków użyteczności publicznej" na rzecz obszaru „zabudowy śródmiejskiej". Natomiast druga nowela znacząco uprościła analizowany przepis, rezygnując z kryterium 100 tys. mieszkańców, odniesienia się do aktów planistycznych i powiązania SCT z określonym rodzajem zabudowy i obszarem miasta, o czym więcej w punkcie czwartym niniejszego opracowania.

Obligatoryjność a przymusowość ustanawiania SCT

Model wprowadzania SCT w Polsce dokonuje się z wykorzystaniem zasady decentralizacji administracji publicznej[23]. Oznacza to, że ich utworzenie

[21] Stan na 1 stycznia 2021 r., https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx (data dostępu: 29.10.2021).

[22] § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1065).

[23] Zob. A. Rabiega, *Instrumenty prawne stymulujące rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2018, nr 7, s. 103–113.

pozostaje w kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, a konkretnie gminy. Nadto ich utworzenie nie jest obowiązkiem ustawowym, ale związane jest z uznaniową możliwością uchwalenia stosownego aktu prawa miejscowego. Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy, „wprowadzenie stref nie będzie obligatoryjne, a może ułatwić samorządom walkę z zanieczyszczeniem powietrza w miastach”[24]. Podobnie zatem jak w przypadku planu miejscowego brak co do zasady obowiązku ich uchwalania. Pominięcie takiego zastrzeżenia można postrzegać jako wadę z tego punktu widzenia, że osiągnięcie celu w postaci minimalizacji zanieczyszczeń powietrza spowodowanych transportem zależne jest wyłącznie od woli podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. W ustawie bowiem zrezygnowano z powiązania tych stref z jakością powietrza, a więc czynnika mierzalnego i tym samym obiektywnego, który po przekroczeniu określonym norm zobowiązywałby gminy do ich wprowadzenia. Tymczasem racjonalne zachowanie wymagałoby ich niejako automatycznego ustanowienia na obszarze, na którym stężenie tlenków azotu i innym szkodliwych substancji powoduje zagrożenia życia i zdrowia. W konsekwencji nawet wtedy, gdy normy jakościowe są kilkukrotnie przekraczane, powstanie takich stref nie jest oczywistą konsekwencją tego stanu. Z tego punktu widzenia stawia to instytucję SCT w Polsce z pewnością jako mało skuteczną, o ile nie martwą.

Jeśli uzupełnić powyższe o fakt, że wjazd do takiej strefy zasadniczo ma być dopuszczalny wyłącznie dla pojazdów nisko lub zeroemisyjnych, to w realiach polskich, tj. przy niewielkiej liczbie aut elektrycznych oraz stacji ich ładowania, jej wprowadzanie musi napotykać sprzeciw. Egzemplifikacją powyższego jest miasto Kraków, które dotychczas jako jedyne w Polsce podjęło próbę zgodnego z intencją ustawodawcy wprowadzenia takiej strefy. Uchwałę w tej sprawie podjęto po koniec grudnia 2018 r. i objęto nią historyczną dzielnicę miasta w śródmieściu – Kazimierz[25]. Na jego przykładzie okazało się, że jednym z kluczowych, a przy tym najbardziej konfliktowych zagadnień jest przesądzenie w sprawie określenia wyłączeń od ograniczenia wjazdu do SCT dla osób trzecich. Rygorystycznie wprowadzona reguła doczekała się natychmiastowego sprzeciwu przedsiębiorców. Wskutek ich działań, w tym prawnych (skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego[26]), już w marcu następnego roku poczyniono znaczące zmiany w pierwotnej uchwale[27]. Po pierwsze, określono ramy czasowe obowiązywanie tej strefy, *de facto* czas jej wygaśnię-

[24] Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2147.

[25] Uchwała nr III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz” (M. Dz. Urz. z 2018 r., poz. 8944).

[26] Zob. postanowienia WSA w Krakowie z 5 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 201/19, CBOSA.

[27] Uchwała nr IX/154/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. nr III/27/18 w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu „Kazimierz” (M. Dz. Urz. z 2019 r., poz. 2344).

cia. Mianowicie zgodnie z § 2 czas jej obowiązywania ograniczono do momentu ustanowienia w Krakowie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania[28], jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2019 r. (jej rozwiązanie nastąpiło 22 września 2019 r.). Powyższe rozwiązanie sugeruje, że śródmiejska strefa płatnego parkowania może być traktowana jako substytut SCT [sic!]. Po drugie, zobowiązano prezydenta miasta Krakowa do przedstawienia do 3 grudnia 2019 r. analizy efektywności wprowadzonej strefy. Po trzecie, co najważniejsze, dokonano istotnej modyfikacji w zakresie zakazu wjazdu do strefy. Mianowice dopuszczono do ruchu także pojazdy klientów i kontrahentów przedsiębiorców w godzinach od 9:00 do 17:00 od poniedziałku do piątku. Szczególnie to ostatnie zwolnienie uczyniło analizowaną SCT fasadową, gdyż wyjątki w zakresie wjazdu zostały nakreślone tak szeroko, że właściwie nie stanowiły one w istocie już żadnego ograniczenia. W konsekwencji egzekucja wprowadzonych ogólnych zakazów stała się niemożliwa.

Powyższe wskazuje, że utworzenie SCT zależy od „odwagi" i determinacji radnych w gminie. Obowiązujące rozwiązanie stawia zatem ich przyszłość pod znakiem zapytania, gdyż z pewnością będą one napotykały sprzeciw społeczności lokalnych, których głos z pewnością będzie rozpatrywany. Jest to zresztą zjawisko charakterystyczne dla tego typu stref, stąd też ich wdrażanie wymaga trudnego do wyważania interesu publicznego i indywidualnego.

Duże nadzieje na zmianę obecnego podejścia wiązano w nowelizacją u.e.p.a., nad którą prace zostały rozpoczęte pod koniec 2020 r. W ramach listopadowych założeń wskazywano m.in. obligatoryjność ich utworzenia, jednocześnie rozszerzając katalog pojazdów uprawnionych do wjazdu, w tym na samochody napędzane gazem płynnym LPG. W szczególności w art. 39 ust. 1a proponowano wprowadzenie obowiązku ustanowienia strefy czystego transportu dla gmin powyżej 100 tys. mieszkańców. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, miało się to przyczynić do zmniejszenia poziomu szkodliwych emisji pochodzących z transportu na obszarach miejskich, gdzie są one najwyższe[29].

Po konsultacjach społecznych opublikowany został nowy projekt z 11 lutego 2021 r., który jednak przez kilka kolejnych miesięcy nie był procedowany. Kolejna wersja po pracach w podkomisjach została zaprezentowana 2 lipca tegoż roku i wprowadziła istotne zmiany w stosunku do pierwotnych założeń. Ostatecznie rządowy projekt, skierowany do Sejmu 8 października 2021 r., nie zawierał już zobowiązania do obligatoryjnego ustanawiania SCT[30]. Jak czy-

[28] Zob. art. 13a ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376)

[29] *Nowelizacja ustawy o elektromobilności – komentarz ekspercki*, https://pspa.com.pl/wp-content/uploads/2021/04/PSPA_nowelizacja_ustawy_o_elektromobilnosci_komentarz_ekspercki.pdf (data dostępu: 20.10.2021); https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340506/katalog/12740110#12740110 (data dostępu: 20.10.2021).

[30] https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-123-21 (data dostępu: 20.10.2021).

tamy w uzasadnieniu, „zdecydowano pozostawić organom gminy dużą swobodę decyzyjną w zakresie szczegółowych rozwiązań dotyczących strefy, przyjmując, że władze lokalne najlepiej znają potrzeby danej gminy i to, jak można je zaadresować, tworząc strefę".

Przyszłość SCT w Polsce – w kierunku elastyczności

Najnowsze propozycje, które finalnie stały się obowiązujące, zawarte w projekcie rządowym z 8 października 2021 r.[31], zdają się świadczyć o tym, że w myśleniu o SCT następują pozytywne zmiany, będące ewolucją, a nie rewolucją pierwotnych założeń. Jak czytamy w uzasadnieniu, projektowane zmiany mają na celu „doprecyzowanie zasad dotyczących ustanawiania stref czystego transportu, możliwość ich utworzenia na terenach wszystkich gmin oraz określenia indywidualnych uprawnień do wjazdu".

Pierwsza dostrzegalna zmiana obejmuje zniesienie ograniczenia w zakresie ustanawiana SCT wyłącznie w gminach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. W konsekwencji każda podstawowa jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła skorzystać z tego instrumentu kształtowania tendencji transportowych[32]. Druga, funkcjonalnie z nią związana, dotyczy zasad wyznaczania jej granic. Jak już wskazano wcześniej, kwestię tę początkowo starano się raczej formalizować, natomiast nowe rozwiązanie odeszło od tego modelu. W świetle niedawno wprowadzonych zmian każda gmina będzie mogła wprowadzić taką strefę w dowolnym miejscu, o ile będzie ona obowiązywała na drogach, na których jest zarządcą, a więc przede wszystkich gminnych[33]. W konsekwencji strefa będzie mogła objąć nawet całą gminę. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie przede wszystkim z tego względu, że umożliwia ono rzeczywiste przeciwdziałanie negatywnemu oddziaływaniu zanieczyszczeń emitowanych przez środki transportu w każdej gminie w Polsce, a nie tylko w wybranych. Najprościej rzecz ujmując, będą one mogły być ustanawiane wszędzie tam, gdzie będzie tego wymagało przeciwdziałanie wysokiemu stężeniu szkodliwych substancji, które niekoniecznie musi dotyczyć wyłącznie zabudowy śródmiejskiej. Z kolei dyskusyjnym rozwiązaniem jest określenie czasu jej ustanawiania, który minimalnie wynosi aż pięć lat. Jako że jest to nowatorskie rozwiązanie, coś na kształt regulacji o charakterze epizodycznym,

[31] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, nr druku 1633, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-123-21 (data dostępu: 20.10.2021).

[32] Rozwiązanie to stanowi realizację postulatów wyrażonych w deklarację na rzecz rozwoju SCT podpisaną przez Unię Metropolii Polskich wspólnie z Polskim Stowarzyszeniem Paliw Alternatywnych oraz z jednostkami samorządów terytorialnych.

[33] Zob. art. 19 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376).

to brak jakichkolwiek wytycznych w tym zakresie poczytywać należałoby jako potencjalnie problematyczne, nie do końca wpisujące się w założenia nowelizacji o jej elastyczność. Przepis ten może bowiem zniechęcić gminy do ich ustanawiana czy też uczynić powstałe strefy fasadowymi z racji znaczących wyłączeń od zakazu wjazdu. Natomiast warte rozważenia byłoby wprowadzenie stref obligatoryjnie dla gmin powyżej 100 tys. mieszkańców.

Nadto usunięto przepis dopuszczający wyłączenie zakazu wjazdu dla mieszkańców SCT dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, a więc przede wszystkim samochodów osobowych, których są właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami. Kwestia ta może stanowić kolejny, potencjalny punkt zapalny. Warto by rozważyć, czy w stosunku do mieszkańców strefy nie powinna mieć zastosowanie zasada wyartykułowana przez Antoniego Mitusia, że wyznaczenie jej nie może ich zobowiązywać do wymiany pojazdów[34]. Co prawda tę surową zasadę rada gminy będzie miała prawo modyfikować poprzez określenie w uchwale dodatkowych wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych. W tym zakresie pozostaje bez zmian obecnie obowiązujący przepis, który umożliwia gminie elastyczne konstruowanie zakazów i nakazów. (art. 39 ust. 4 u.e.p.a.). Mimo wszystko zaproponowany kierunek pozbawia mieszkańców SCT wyłączenia stosowania jej zakazów z mocy ustawy na rzecz uznania gminy, co może budzić uzasadnione obawy zainteresowanych (mieszkańców). W tym zakresie nowe rozwiązania zmierzają w skrajnym ujęciu do zeroemisyjności, co jako długofalowe działanie zasługuje na pochwałę, lecz wprowadzane już dziś stanowiłoby znaczące ograniczenie dla jej mieszkańców; byłoby wręcz nieproporcjonalne. W debacie publicznej pojawiają się głosy o potencjalnym wykluczeniu komunikacyjnym.

Dostrzegalne są również zmiany w zakresie celów, na które może być wykorzystana opłata za wjazd do SCT. Ich zakres rozszerzono. Może nim być nie tylko oznakowanie strefy i zakup autobusów zeroemisyjnych, ale także zakup tramwajów (rzecz oczywista), czy innych środków transportu zbiorowego, a także finansowania programów wsparcia zakupu rowerów w rozumieniu art. 2 pkt 47 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Przepis ten stanowi o rowerze wyposażonym w uruchamiany naciskiem na pedały pomocniczy napęd elektryczny zasilany prądem o napięciu nie wyższym niż 48 V, o znamionowej mocy ciągłej nie większej niż 250 W, którego moc wyjściowa zmniejsza się stopniowo i spada do zera po przekroczeniu prędkości 25 km/h. W zakresie opłaty za wjazd do SCT również przewidywane są zmiany. Mianowicie rezygnuje się z zastrzeżenia, że może być ona pobierana wyłącznie za poruszanie się po tej strefie w godzinach od 9:00 do 17:00. W konsekwencji opłata ta będzie obowiązywała przez cały czas pobytu pojazdu w strefie (rozwiązanie surowsze).

---

[34] A. Mituś, *Komentarz do art. 39*, [w:] F. Grzegorczyk, A. Mituś (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Warszawa 2021, pkt 3.

Uczynieniem czytelniejszym rozpoznania wjazdu pojazdów uprawnionych do poruszania się po strefie jest objęcie ich obowiązkiem posiadania nalepki umieszczanej w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu. Następuje to, jak czytamy w uzasadnieniu, na wzór niektórych państw Europy Zachodniej. Dotyczy to pojazdów uznanych za zeroemisyjne oraz korzystających z wyłączeń. Określono nawet jej maksymalną wysokość (5 zł).

Nowa regulacja, podobnie jak dotychczas obowiązująca, nie zawiera przepisów dotyczących szczegółowej procedury uchwalania aktów prawa miejscowego, jakimi są uchwały w sprawie ustanowienia SCT. Kwestia ta stanowi w istocie część szerszego zagadnienia, jakim jest generalny brak ogólnych przepisów proceduralnych w tej materii, co w praktyce oznacza dużą dowolność procedowania. Nie można bowiem zapominać, że elementem państwa praworządnego jest także procedura, w której są podejmowane akty normatywne. W stosunku do działalności prawotwórczej parlamentu reguła ta przybrała postać zasady „prawidłowej" („poprawnej", „przyzwoitej", „rzetelnej') legislacji, która stanowi emanację jednej z podstawowych zasad ustrojowych – zasady państwa prawnego[35]. Nie ulega też wątpliwości, że zasada ta powinna obowiązywać także w stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów lokalnych. Tymczasem w stosunku do aktów prawa miejscowego reguły ich tworzenia zawierane są w systemie prawnym raczej na zasadzie wyjątku. Jeśli jednak są już ustanowione, to ich przestrzeganie warunkuje legalność uchwalonego aktu prawa miejscowego. Sztandarowym przykładem w tym względzie jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która niejako zawiera modelowy tryb postępowania przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[36]. Poza tym przykładem niełatwo jest odnaleźć inne przepisy w tej materii. Wyjątek w tym względzie stanowi ustanawianie obwodów łowieckich[37], choć wprowadzenie szczegółowego trybu procedowania stanowi jedynie skutek negatywnej oceny przepisów prawa łowieckiego przez Trybunał Konstytucyjny[38], a nie celowego działania prawodawcy. Dodać także należy, że jednym z elementów współczesnych ustrojów demokratycznych jest partycypacja społeczna, która wyraża się w przypadku aktów prawa miejscowego obowiązkiem przeprowadzenia konsultacji społecznych[39].

---

[35] Zob. T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

[36] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.

[37] Zob. art. 27 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1683 ze zm.).

[38] Wyrok TK z 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 71.

[39] Zob. S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, nr 1, s. 203–217.

Z tego punktu widzenia analizowaną nowelę należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, gdyż zaproponowane rozwiązania stanowią pierwszy krok w kierunku uwzględnienia tych postulatów. Oprócz bowiem lakonicznego, a także dyskusyjnego zastrzeżenia[40], że uchwała w sprawie SCT jest aktem prawa miejscowego, do ustawy wprowadzano elementy partycypacji społecznej (projekt uchwały obowiązkowo konsultuje się z mieszkańcami gminy). W pierwszej kolejności zamieszcza się go na stronie internetowej gminy (brak ogłaszania go w sposób zwyczajowo przyjęty oraz przez obwieszczenie), a następnie wyznacza się co najmniej 21-dniowy termin na zgłaszanie „uwag". Po ich rozpatrzeniu wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje projekt uchwały radzie gminy. „Uwagi" zatem mogą być złożone, nie muszą być uwzględnione i wreszcie muszą być rozpatrzone Z pewnością wskazane konsultacje społeczne należałoby uzupełnić chociażby o jeszcze jeden element – dyskusję publiczną, gdyż to właśnie w niej jako interaktywnym instrumencie najpełniej realizuje się postulat uczestniczenia w stanowieniu prawa i przekonywania do przyjętych rozwiązań. Ponadto ograniczenia lub zakazy wjazdu pojazdów dotyczyć będą w znakomitej większości jej mieszkańców, stąd niejako *ex definitione* są oni najbardziej zainteresowani ich ostatecznym kształtem.

Powyższe skłania do wniosku, że dotychczasowa regulacja w zakresie SCT była zbyt sztywna, brakowało jej elastyczności. Zwraca się zresztą na to uwagę wprost w uzasadnieniu projektu z 8 października 2021 r., podnosząc, że w innych krajach europejskich obowiązują łagodniejsze obostrzenia w zakresie wjazdu do takich stref.

Wnioski

Ogólne spostrzeżenie, jakie nasuwa się w stosunku do polskiego modelu ustanawiania stref czystego transportu, jest związane ze zbyt rygorystycznym podejściem. Przejawia się ono w tym, że nacisk kładziony jest na całkowitą zeroemisyjność, tj. na wjazd pojazdów elektrycznych, napędzanych wodorem lub gazem ziemnym. Wobec wyjątkowości poruszania się tego typu pojazdów po drogach publicznych budzi to uzasadniony sprzeciw społeczności lokalnych oraz przedsiębiorców na obszarze tych stref. Zauważalny jest brak progresywnego podejścia przejawiającego się w dostosowaniu SCT do szeroko rozumianych warunków lokalnych – być może właśnie na to powinien zostać położony nacisk. Wytłumaczenie tego stanu może być związane z tym, że w Europie tego typu

[40] W doktrynie wielokroć formułuje się negatywne oceny w kwestii przesądzanie *a priori*, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają walor przepisów powszechnie obowiązujących. O ich charakterze przesądzać powinna ocena ich treści, a nie formalne zapewnienia ustawodawcy. Zwolennikiem takiego podejścia jest np. T. Bąkowski czy M. Szewczyk (M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 232).

strefy zaczęto wprowadzać ponad dekadę temu, a krajowa regulacja chce szybko nadgonić zaległości. Zdaje się jednak, że nie jest to właściwa droga, a tym bardziej realna. Ustawodawca nie dostrzega, że pierwsze tego typu strefy nie były CAZ, a raczej LEZ. Celem tych ostatnich jest wyłączenie z ruchu pojazdów emitujących największe zanieczyszczenia. Dopiero po jego osiągnieciu można stopniowo wprowadzać surowsze przepisy. Tymczasem z wjazdu do SCT wyłączone są chociażby samochody hybrydowe, które w sposób naturalny stanowiłyby krok pośredni w kierunku zeroemisyjności. Obecne podejście sprawia, że zapewne nieliczne samorządy gminne zaryzykują konflikt z mieszkańcami i wyborcami zarazem. Przykład Krakowa pokazuje, że raczej nie da się ominąć etapu pośredniego.

Reasumując, przy ustanawianiu stref niskiej emisji spalin niezbędna jest elastyczność, którą zapewniają LEZ, tymczasem w Polsce brak podstaw prawnych do ich wprowadzania. Właściwszym kierunkiem jest ewolucja. Wypada wskazać, że w Berlinie pierwszym ograniczeniem było przyjęcie normy Euro 2. Obecnie w Polsce takim punktem wyjścia mogłaby być norma Euro 4 lub Euro 5. Także Najwyższa Izba Kontroli krytykuje obowiązującą regulację, podnosząc, że jej założenia są o wiele bardziej restrykcyjne niż rozwiązania stosowane w wielu innych krajach europejskich – uprawnienia do wjazdu do SCT w 2016 r. posiadałoby zaledwie 0,03% wszystkich zarejestrowanych w polskich dużych miastach pojazdów silnikowych[41]. Nadto w doktrynie podnosi się, że SCT transportu powinny co do zasady obejmować większy obszar gminy w celu uniknięcia nieproporcjonalnych ograniczeń nałożonych na niektórych mieszkańców[42].

Można by się także zastanowić, czy LEZ oraz SCT powinny być pozostawione wyłącznie woli samorządu i wprowadzane w drodze aktów prawa miejscowego, stanowiąc wyraz decentralizacji, czy też w drodze ustawy jako przepis bezwzględnie obowiązujący, będąc działaniem centralnym stanowiącym element spójnej i długofalowej krajowej polityki ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

Wykaz literatury

Cydzik S., *Kraj UE odpowie za zanieczyszczone powietrze*, „Gazeta Prawna" z 10 maja 2022 r.

Dyjakon A., Sobol Ł., Strojek M., *Wpływ źródeł energii na poziom pośredniej emisji dwutlenku węgla wynikającej z użytkowania samochodów z napędem elektrycznym*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka" 2020, nr 8.

[41] Raport NIK z 28 sierpnia 2018 r. „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami", LKR.430.003.2018, nr ewid. 150/2018/P/17/078/LKR, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/mordercze-spaliny.html.

[42] R. Rybski, *Powszechne strefy czystego transportu a dobro wspólne*, [w:] D. Bach-Golecka (red.), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Warszawa 2021, s. 345.

Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

London's Ultra Low Emission Zone just got bigger – is your area affected?, https://news.sky.com/story/londons-ultra-low-emission-zone-just-got-bigger-is-your-area-affected-12443458.

Łupicka A., Szymczak M., *Zrównoważony transport na obszarach zurbanizowanych – możliwości, kierunki i przykłady rozwoju*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka" 2020, nr 1.

Mituś A., *Komentarz do art. 39*, [w:] F. Grzegorczyk, A. Mituś (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Nocuń K., *Rządowy spór o finansowanie programów ochrony powietrza*, „Gazeta Prawna" z 14 października 2021 r., https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/8270992,ekologia-finansowanie-programow-ochrony-powietrza.html.

Nowelizacja ustawy o elektromobilności – komentarz ekspercki, https://pspa.com.pl/wp-content/uploads/2021/04/PSPA_nowelizacja_ustawy_o_elektromobilnosci_komentarz_ekspercki.pdf.

Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, nr 1.

Piecyk M., *W Przemyślu najwięcej samochodów w całej Polsce na tysiąc mieszkańców. To zasługa Ukraińców. Rzeszów na 22 miejscu*, https://nowiny24.pl/w-przemyslu-najwiecej-samochodow-w-calej-polsce-na-tysiac-mieszkancow-to-zasluga-ukraincow-rzeszow-na-22-miejscu/ar/c4-15681681.

Rabiega A., *Instrumenty prawne stymulujące rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2018, nr 7.

Radecki W., Poniatowski P., *Samochód a środowisko na tle rozważań prawników czeskich i rozwiązań przyjętych w Polsce (część I)*, „Prokuratura i Prawo" 2022, nr 1.

Rybski R., *Powszechne strefy czystego transportu a dobro wspólne*, [w:] D. Bach-Golecka (red.), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Szczepaniak R., *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2020, vol. 66, nr 2.

Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.

Zielony cel: w Europie powstaje coraz więcej stref niskiej emisji, https://f-mag.fraikin.pl/zielony-cel-w-europie-powstaje-coraz-wiecej-stref-niskiej-emisji/.

Summary

Low Emission Zones and Clean Transport Zones in Poland – difficult beginnings and forecasts

Keywords: local government law, smog, zones, transport, Clean Air Zones.

The issue of air protection against pollution has recently become more and more relevant. Mechanical vehicles powered by internal combustion engines, mainly equipped with older diesel engines, have a significant share in this negative impact. An expression of counteracting the term trend is limiting their entry to areas where the greatest accumulation of poisonous nitrogen oxides and other harmful substances occurs. These areas were introduced at the turn of the 20th and 21st centuries in European metropolises and not only were called Low Emission Zones. Meanwhile, national solutions did not take this trend into account for a long time, despite the obligations arising from EU law. It was only in 2018 that municipalities could adopt Clean Transport Zones as acts of local law. The aim of the study is to indicate legal and factual problems related to their establishment, which are largely the result of too rigorously defined substantive legal conditions. The biggest objection that can be made to the current regulation is the emphasis on zero emissions instead of considering a progressive approach in the initial period. STC is in fact the equivalent of Clean Air Zones, which currently appear to a small extent in global metropolises. Hence, the establishment of low-emission zones requires flexibility, and the lack of national regulations in several areas may result in the lack of interest of municipalities in their implementation.

DOI: 10.31648/sp.8001

Małgorzata Pracka
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0003-3531-8433
m.pracka@uthrad.pl

Prawo zagospodarowania przestrzeni a prawo własności

Wprowadzenie

Przestrzeń postrzegana jest w kategoriach dobra wspólnego, gdyż jej właściwe zagospodarowanie wpływa na wiele obszarów życia człowieka. Uporządkowany i harmonijny rozwój przyczynia się do wzrostu komfortu życia, a to z kolei przekłada się na społecznie akceptowalny proces przekształcania przestrzeni, nawet jeśli prowadzi do naruszania indywidualnych interesów właścicieli. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią wiąże się z koniecznością rozstrzygania szeregu kolizji i konfliktów. Prowadzenie polityki przestrzennej nastawione jest bowiem na ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. W procesie planowania przestrzennego istnieje obowiązek respektowania tych wartości z akcentem, że należy je traktować jako podstawę wszelkich działań w zakresie określania przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i warunków zabudowy poszczególnych terenów[1]. Z uwagi na ich aksjologiczne uwarunkowania, z punktu widzenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[2], zarówno podmioty prywatne, jak i organy administracji publicznej zobowiązane są respektować te wartości, przyjmując je za główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów z zakresu planowania przestrzennego, a tym samym także za dyrektywy interpretacyjne rozstrzygnięć planistycznych oraz kontroli aktów planistycznych[3].

[1] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, 2019, Lex.

[2] 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.

[3] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 15–16.

Działania w ramach ładu przestrzennego nakazują, aby tworzone akty planistyczne gwarantowały takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość, a ponadto uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Wskazana definicja ładu przestrzennego zawarta w u.p.z.p. kładzie nacisk na potrzebę dbałości o odpowiedni zakres i sposoby postępowania w ramach przeznaczania terenów na poszczególne cele, a także ustalanie zasad zagospodarowania i zabudowy terenów, co ma związek np. z zasadą podobieństwa czy kontynuacji funkcji[4]. Celem natomiast zrównoważonego rozwoju definiowanego w art. 3 pkt. 50 ustawy Prawo ochrony środowiska[5] jest korzystanie z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby zachować naturalną równowagę i możliwości odnawiania się przy założeniu, że prowadzone działania nie będą prowadziły do degradacji środowiska naturalnego i jednocześnie będą zapewniały zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych oraz społecznych obywateli. Zasada zrównoważonego rozwoju ma służyć rozwiązywaniu konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą, przy czym jedną z tych wartości jest ochrona środowiska, a drugą wolność gospodarcza oparta na własności prywatnej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP[6]. Zrównoważony rozwój należy utożsamiać z takimi działaniami, u podłoża których leży założenie, by ingerencja w środowisko była jak najmniej szkodliwa, a korzyści społeczne proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód[7].

Oprócz wskazanych wyżej dwóch zasad prawnych w planowaniu przestrzennym uwzględnia się także inne, wysoko cenione wartości, jak np. wymagania urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, walory ekonomiczne przestrzeni czy wreszcie prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego. Nie sposób uznać, że są to wszystkie wymagania, które winny być uwzględnione w procesie gospodarowania przestrzenią, niemniej jednak te wskazane przez ustawodawcę mają zasadnicze znaczenie dla racjonalnego gospodarowania przestrzenią i obowiązek ich respektowania wynikać będzie z przepisów szczególnych zawartych w licznych przepisach prawa materialnego. Nie da się oczywiście chronić wszystkich tych wartości jednocześnie, gdyż w konkretnych działaniach będą one kształtować się różnie[8].

---

[4] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 25–26.

[5] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

[6] M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2016, nr 1, s. 121–136.

[7] Wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 306/12, Lex nr 1559690.

[8] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 36.

W ramach nadzoru administracji przestrzeń jako dobro wspólne wymaga podejmowania takich rozstrzygnięć w obszarze jej zagospodarowania, aby odsuwać zagrożenia lub likwidować skutki naruszeń ładu przestrzennego, co niewątpliwie oddziaływać może w bardzo dotkliwy sposób na inne wartości chronione przez prawo. Dzieje się to z uwagi na ustawową możliwość poświęcenia dla ochrony tego dobra szeregu dóbr indywidualnych. Jako przykład podać można możliwość ograniczenia właściciela w jego zamiarach co do zabudowy własnego gruntu, upoważnienie do nakazania w pewnych warunkach rozbiórki obiektu budowlanego naruszającego ład przestrzenny, nakazania niezbędnych dla przywrócenia ładu przestrzennego zmian i przeróbek[9]. Przy czym konfrontacja między własnością a ładem przestrzennym musi wypadać na korzyść własności, gdyż tylko taka interpretacja zachowuje własność jako prawo podstawowe[10].

W niniejszym artykule analizie poddane zostaną środki prawne, jakie przysługują właścicielowi w sytuacji naruszenia jego uprawnień właścicielskich będących wynikiem władztwa planistycznego gminy. Przedmiotowe rozważania dotyczyć będą oceny regulacji prawnych w tym zakresie zarówno w kontekście dochowania konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności, jak i konieczności zabezpieczenia realizacji interesu publicznego, co w ramach racjonalnego gospodarowania przestrzenią wymaga równoważenia zaistniałych konfliktów wartości.

Konstytucyjnoprawne gwarancje ochrony prawa własności a władztwo planistyczne gminy

Obowiązek respektowania prawa własności w obszarze planowania przestrzennego związany jest z konstytucyjną ochroną własności zawartą w art. 21 Konstytucji RP, która podniesiona została do rangi zasady ustrojowej. Wyrazem tej ochrony jest także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiający przesłanki wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności, w tym prawa własności. Mogą być one ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony sześciu kategorii interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Determinantą tych ograniczeń jest zakaz naruszania istoty wolności i praw. Przepis ten w sposób samodzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności, której wyrazem jest zakaz nadmiernej ingerencji względem chronionej wartości. Ustawodawca musi

[9] M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 90–91.

[10] Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 2, s. 42.

pamiętać o konieczności każdorazowego stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ograniczenia, przy czym chodzi tu o środki niezbędne, najmniej uciążliwe i pozostające w odpowiedniej proporcji do przesłanek uzasadniających ograniczenie[11]. Dodatkowo art. 64 Konstytucji RP wzmacnia ochronę prawa własności wprowadzając ją do gwarancji wolności i praw ekonomicznych. Ustęp 3 tegoż artykułu wskazuje przesłankę formalną ograniczenia (wymóg ustawy) oraz zakreśla maksymalną granicę tej ingerencji poprzez ustanowienie zakazu naruszania istoty prawa własności. Dokonując oceny konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczenia prawa własności, trzeba podkreślić, że istnieje konieczność uwzględnienia przez ustawodawcę zarówno wymagań przewidzianych w art. 64 ust. 3, jak i ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji[12].

Analiza konstytucyjnoprawnych uwarunkowań ochrony prawa własności prowadzi zatem do wniosku podstawowego, jakim jest potrzeba respektowania tych wytycznych w prawodawstwie dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie musi ono także uwzględniać konieczność ingerencji administracji publicznej w gospodarowanie przestrzenią w imię interesu publicznego. Niemniej jednak każde ograniczenie prawa własności, w tym także uzasadnione ochroną praw osób trzecich bądź interesem publicznym, powinno zostać wyrażone w sposób maksymalnie precyzyjny, albowiem jest rozwiązaniem wyjątkowym w stosunku do zasady ochrony własności. Naruszenie przy uchwalaniu planu miejscowego wymogu przestrzegania norm konstytucyjnych wskazujących granice ingerencji prawodawczej w prawo własności skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy[13]. Wyrazem pogodzenia konfliktu wartości zachodzącego w gospodarowaniu przestrzenią jest nakaz uwzględniania zasady proporcjonalności. Konsekwencją jej obowiązywania jest konieczność każdorazowego wykazania przy ograniczaniu praw i wolności, że w inny sposób nie można zapewnić ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju[14]. Niewątpliwie rozstrzyganie konfliktów między interesami różnych podmiotów a interesami samej wspólnoty samorządowej w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie tej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza przy tym zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie[15]. Zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności musi być odczyty-

[11] Wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 78; wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 74.

[12] Wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 26.

[13] Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2000, Nr 2, poz. 29.

[14] Wyrok NSA z 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1800/19, Lex nr 3012387.

[15] Wyrok NSA z 18 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2118/17, Lex nr 2743017.

wany jako oddziaływanie konieczne, uzasadnione i racjonalne, bo tylko takie jest prawem dopuszczalne. Gospodarowanie przestrzenią w istocie swej wymaga bardzo rozsądnego podejścia, gdyż ma to wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Wybory w tym zakresie muszą być próbą pogodzenia wartości i interesów uwzględnianych w planowaniu przestrzennym i chronionych przez prawo.

Ustawowo uregulowana procedura przy uchwalaniu planu miejscowego ma być gwarancją korzystania z władczych kompetencji przez gminę w sposób przemyślany. Konflikt wartości, jaki zachodzi w obszarze władztwa planistycznego, ma być rozwiązywany w taki sposób, aby działania organów gminy zmierzały rzeczywiście, a nie jedynie pozornie do zapewnienia gwarancji ochrony praw osób, których interesy mogą doznać uszczerbku poprzez przyjęcie określonych rozwiązań planistycznych[16]. Sprzeczności, jakie pojawiają się w związku z potrzebą ochrony interesu publicznego, muszą być wnikliwie analizowane *in casu*, a przyjęte rozwiązania powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności i być wyrazem racjonalnego oddziaływania na prawo własności. Naruszenie interesów indywidualnych jest wprawdzie dopuszczalne, ale musi być niezbędne, konieczne i uzasadnione interesem publicznym przy wykazaniu, że nie da się go zrealizować w inny sposób aniżeli poprzez ingerencję w uprawnienia właścicielskie. Wkraczanie w sferę prawną jednostki bez uwzględnienia tych założeń jest niedopuszczalne i przekracza ramy prawne tej ingerencji.

W ramach władztwa planistycznego gminy niewątpliwie dochodzi do ograniczenia prawa własności w różny sposób i z różnym natężeniem. Nie dzieje się to jednak w sposób dowolny i uznaniowy. Granicą właściwego pojmowania tegoż władztwa pozostają niezmiennie normy konstytucyjne, w szczególności art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zakres władztwa planistycznego gminy należy rozpatrywać w oparciu o trzy determinanty, tj. normy kompetencyjne kreujące władcze kompetencje planistyczne gminy, normy zadaniowe adresowane do gminy i jej organów wskazujące na sposób korzystania z tegoż władztwa oraz publiczne prawa podmiotowe jednostek, w tym w szczególności prawo zabudowy stanowiące emanację prawa własności[17]. Gmina może zatem korzystać z przyznanych jej w tym zakresie kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu, przy użyciu aktu prawnego wiążącego, ale w ściśle określony sposób, stosując założone ramy prawne[18]. Ogranicznikiem dla tych kompetencji są chociażby:

---

[16] Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku z 4 października 2002 r., sygn. akt SA/Bk 472/2002, niepubl.

[17] J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4, s. 22–37.

[18] W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo" 1995, nr 6, s. 50–51.

– art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wskazujący w sposób przykładowy m.in. wymóg respektowania prawa własności;

– art. 6 u.p.z.p., stanowiący że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, co wiąże się z uwzględnieniem określonych w ustawie Kodeks cywilny granic korzystania przez właściciela z jego własności;

– art. 2 ust. 1 u.p.z.p., stanowiący że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach[19].

Swoboda planistyczna gminy nie ma zatem charakteru nieokreślonego. Każda ingerencja gminy w prawo własności nieruchomości objętej planem miejscowym wymaga wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego, a następnie uzasadnienia przyjętych rozwiązań planistycznych. Uzasadnienia te nie mogą jednak bazować na założeniu prymatu interesu publicznego nad indywidualnym, gdyż taka optyka patrzenia w ramach władztwa planistycznego jest niedopuszczalna[20].

Rozwiązania prawne w zakresie planowania przestrzennego oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Wymaga to wnikliwej analizy przy rozstrzyganiu kolizji na linii prawa indywidualne (interesy obywateli) a interes publiczny. Istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia[21]. Obydwa założenia mają znaczenie pierwszorzędne przy ocenie wprowadzonych rozwiązań planistycznych i ich wpływu na prawo własności. Właściwe pojmowanie zasady wyważenia w gospodarowaniu przestrzenią wymaga przy tym, aby elementy te występowały jednocześnie w każdym konkretnym przypadku ingerencji w prawo własności.

Ograniczenia prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Prawo własności ze swej istoty nie jest prawem absolutnym. W ujęciu cywilistycznym dostrzega się tendencję do ujmowania tego prawa w aspekcie społecznym, podkreślając nakaz stałego dążenia do kompromisu między obszarem praw jednostki a wymogami dobra ogółu. Własność należy pojmować nie tylko przez pryzmat zaspokojenia indywidualnych potrzeb jednostki, ale

[19] Wyrok WSA w Łodzi z 19 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 505/20, Lex nr 3146697.
[20] Wyrok NSA z 28 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2502/18, Lex nr 3090399.
[21] Wyrok NSA z 25 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 1048/18, Lex nr 3059081.

ujmować także w kategoriach pełnienia ważnych funkcji ogólnospołecznych[22]. Do tego ustawowa definicja prawa własności wskazuje na granice wykonywania uprawnień właścicielskich, które kształtowane są m.in. przez przepisy prawa administracyjnego, w tym także z zakresu planowania przestrzennego[23]. Wyrazem tego są ustalenia planu miejscowego, który jest instrumentem, przy pomocy którego dochodzi do przeznaczania określonych terenów na różne cele, prowadząc tym samym niejednokrotnie do ograniczeń prawa własności. Skala i zakres tych ograniczeń może przybierać różnorakie formy. Po pierwsze, ograniczenia te mogą dotyczyć korzystania z nieruchomości, przesądzając o tym, że właściciel nie może zmieniać sposobu zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z planem miejscowym, np. poprzez zakaz wznoszenia obiektu budowlanego nieodpowiadającego ustaleniom planu czy też brak możliwości używania i pobierania pożytków ze swojej nieruchomości, jeśli z ustaleń planu miejscowego wynika zakaz rozbudowy lub zabudowy gruntu. Po drugie, w sytuacji przeznaczenia danego terenu na realizację celów publicznych właściciel jest ograniczony w możliwości rozporządzania swoją nieruchomością, gdyż takie przeznaczenie stanowi przesłankę wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne. Po trzecie, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może ustanawiać innego rodzaju ograniczenia w zakresie rozporządzania rzeczą, czego przykładem może być określenie w planie miejscowym zasad i warunków dzielenia terenów na działki budowlane. Podział nieruchomości niezgodny z ustaleniami planu uniemożliwia właścicielowi dokonanie czynności rozporządzających, dotyczących części nieruchomości[24].

Status prawny nieruchomości kształtowany jest zatem przez ustalenia planu miejscowego, a w przypadku jego braku – przez ustalenia zawarte w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprowadzone w planie miejscowym ograniczenie prawa własności musi jednak znajdować uzasadnienie w pozytywnym wyniku testu proporcjonalności, wedle którego należałoby rozważyć, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na właściciela. Powoduje to jednocześnie konieczność wykazania, że w inny sposób niż poprzez naruszenie konkretnych interesów właściciela nie było możliwości zrealizowania interesu publicznego, co pozwoli dowieść, że przyjęty sposób działania był konieczny (niezbędny) w demokratycznym państwie prawnym.

---

[22] S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2004, s. 163–167; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze CCLXXXVI" 1972, z. 54, s. 14–15.

[23] W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 80 i nast.

[24] Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27//00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29.

Rolą planisty gminnego pozostaje przy tym również odpowiedni wybór środków do realizacji założonego celu[25].

Wszelkie ustawowe ograniczenia prawa własności, w tym również ustalenia planu miejscowego, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, prowadząc tym samym do większego ograniczenia niż to wynika z literalnego ich brzmienia[26]. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że źródłem tych ograniczeń są przepisy rangi ustawowej, natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt z zakresu prawa miejscowego, mający swoje umocowanie w przepisach u.p.z.p., wykonuje ustalenia ustawowe w tym zakresie[27]. Warto bowiem podkreślić, że z punktu widzenia konstytucyjnoprawnych ram ochrony prawa własności ustawowa forma ograniczenia nie pozwala na inną interpretację. Zarówno tryb, forma, jak i kryteria tej ingerencji, wraz ze wskazaniem jej treści, muszą mieć podstawę w przepisach rangi ustawowej[28].

Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Plan miejscowy, będąc publicznoprawnym instrumentem, przy pomocy którego dokonuje się wiążącego ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, wpływa na sposób wykonywania prawa własności. Wpływ ustaleń planistycznych może przy tym powodować zarówno wzrost, jak i spadek wartości nieruchomości. Oddziaływanie na prawo własności jest zatem nieuniknione, a rolą ustawodawcy jest przede wszystkim zrekompensowanie właścicielowi doznanych szkód z tytułu ograniczenia uprawnień właścicielskich, czego wyrazem jest art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 37 [1] ust. 1, żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja wskazanych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właści-

[25] A. Chorążewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne,* „Studia Iuridica Agraria" 2012, nr 10, s. 43–75.

[26] Wyrok NSA z 26 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2496/18, Lex nr 3197456.

[27] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 60–61; M. Szewczyk, Z. Leoński, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 49–51.

[28] Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości a granice prawotwórczej samodzielności planistycznej gminy*, „Casus" 1999, nr 11, s. 16–19.

cielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przysługiwać będzie w przypadku wystąpienia dwóch niezależnych od siebie przesłanek, które powstają w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. niemożność bądź istotne ograniczenie dotychczasowego korzystania z nieruchomości oraz niemożność bądź istotne ograniczenie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem z nieruchomości. Korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób oznacza nie tylko faktyczne korzystanie z nieruchomości, ale również potencjalną możliwość wykorzystania nieruchomości w granicach określonych przepisami prawa. Z kolei korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem to korzystanie z nieruchomości w sposób przewidziany w dotychczasowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego[29]. Ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości, w sposób w który nieruchomość dotychczas była wykorzystywana albo potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem, godzi w prawo własności, dlatego jest źródłem przedmiotowego roszczenia[30]. Już bowiem sama możliwość właściciela wykorzystywania rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności[31]. To przesądza o tym, że o odszkodowaniu może być mowa w razie wykazania, że na skutek przyjęcia planu miejscowego nie jest możliwa realizacja potencjalnych, ale jednocześnie realnych i konkretnych zamierzeń[32].

Zaistnienie odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. związane jest także z powstaniem po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości rzeczywistej szkody, którą należy rozumieć jako uszczerbek majątkowy. Odszkodowaniu podlegają zatem tylko poniesione straty, a nie utracone korzyści. Chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. Pojęcie „rzeczywista szkoda" obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem[33], przy czym to na właścicielu lub użytkowniku wieczystym będzie ciążył dowód wykazania, że odszkodowanie za szkodę planistyczną służy naprawie rzeczywistej szkody wynikłej ze zmiany przeznaczenia nieruchomości[34].

---

[29] Wyrok SA w Białymstoku z 13 lutego 2020 r., sygn. akt I ACa 758/19, Lex nr 3033408.
[30] M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 41–42.
[31] Wyrok SA w Poznaniu z 8 marca 2021 r., sygn. akt I ACa 237/20, Lex nr 3184424.
[32] Postanowienie SN z 22 grudnia 2020 r., sygn. akt II CSK 170/20, Lex nr 3224661.
[33] Wyrok SA w Szczecinie z 7 lutego 2020 r., sygn. akt I ACa 619/19, Lex nr 2937472.
[34] Wyrok SN z 9 października 2020 r., sygn. akt III CSK 78/18, Lex nr 3081222.

Istotnym zagadnieniem w kontekście omawiania odszkodowań planistycznych jest możliwość wystąpienia tzw. luki planistycznej wynikającej z bezczynności gminy w przedmiocie braku uchwalenia planu miejscowego. Znaczenie tej zasady przejawia się w tym, że w przypadku „luki planistycznej" należy badać, czy właściciel doznał ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości na skutek wejścia w życie nowego planu, w stosunku do dotychczasowego jej przeznaczenia, co nie może być utożsamiane z przeznaczeniem funkcjonującym w poprzednio obowiązującym planie w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej. Właściciel nie może bowiem ponosić negatywnych konsekwencji braku aktywności planistycznej gminy. Punktem wyjścia powinno być założenie, że prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, natomiast regulacje planistyczne wraz z innymi szczególnymi regulacjami ustawowymi stanowią elementy ograniczenia tego prawa i jako takie nie podlegają wykładni rozszerzającej[35].

Negatywne skutki zmian planistycznych, powodujące obniżenie wartości nieruchomości, rekompensowane są właścicielowi także na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. W przypadku zbywania przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu wskutek uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, w sytuacji gdy nie skorzystał on z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2, jest on uprawniony do żądania od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Obniżenie wartości nieruchomości zdefiniowane zostało w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. i oznacza różnicę między wartością nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r.[36], przez który art. 37 ust. 1 utracił moc, w zakresie w jakim rozumiany był w ten sposób, że pozwalał na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. Powyższe orzeczenie jest niewątpliwie wyrazem zabezpieczenia interesów właścicieli nieruchomości przed niekorzystnymi skutkami działania organów administracji publicznej i dochowaniem standardów konstytucyjnej ochrony prawa własności.

Roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. są traktowane przez ustawodawcę w sposób równorzędny i mogą być zgłaszane przez właściciela wedle swojego wyboru. Przesłankami decydującymi o ich zastosowaniu jest wystąpienie różnicy stanu faktycznego (korzystanie) lub prawnego (przezna-

[35] Wyrok SA w Krakowie z 27 lutego 2020 r., sygn. akt I ACa 530/19, Lex nr 3021031.
[36] Wyrok TK z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16, Dz.U. z 2019 r., poz. 1009.

czenie) nieruchomości związanej z uchwaleniem planu lub jego zmianą[37]. Podkreślenia wymaga przy tym kwestia czasowego ich obowiązywania. Termin wymagalności roszczeń liczy się od dnia wejścia w życie planu miejscowego, przy czym wobec braku uregulowań szczegółowych w u.p.z.p. termin przedawnienia dla roszczeń wskazanych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. należy oceniać wedle zasad ogólnych z art. 118 ustawy Kodeks cywilny, tj. 6 lat, za wyjątkiem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, dla których termin ten wynosi 3 lata. Zwraca przy tym uwagę pewna niekonsekwencja ustawodawcy, który dla roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wskazuje 5-letni termin ich dochodzenia, różnicując w ten sposób sytuację prawną właścicieli nieruchomości.

Pewnym zabezpieczeniem interesów właścicieli nieruchomości jest obowiązek realizacji przez gminę roszczeń wskazanych w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie, o ile strony nie poczynią w tym zakresie odmiennych ustaleń. Negatywnie natomiast należy ocenić regulację, wedle której spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 u.p.z.p., rozstrzygają sądy powszechne, co przesądza o ich cywilnoprawnym charakterze, jednak nie chroni dostatecznie interesów właścicieli przed uchylaniem się gmin od ich zaspokojenia. Kosztochłonność i czasochłonność takich postępowań sądowych stawia właścicieli w sytuacji niekorzystnej, gdyż to oni w głównej mierze ponoszą skutki aktywności planistycznej gminy i to na nich ustawodawca przerzucił ciężar udowodnienia przed sądem zasadności swoich roszczeń. W tym kontekście uznać należy, że obowiązujące regulacje prawne nie chronią należycie interesu właścicieli dotkniętych władztwem planistycznym, nie realizując tym samym postulatu równoważenia wartości, co jest jedną z wytycznych właściwego organizowania przestrzeni. Wystarczyłoby zatem, aby w przypadku zaistnienia sporu między stronami właściciel był uprawniony do żądania wydania decyzji administracyjnej, której zasadność mógłby kwestionować w procedurze odwoławczej i sądowoadministracyjnej.

Kluczowe znaczenie dla zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych ma także brzmienie art. 37 ust. 11 u.p.z.p.[38], zgodnie z którym wartość nieruchomości określa się:

1) w sytuacji, gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie terenu i gruntu w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym użyt-

[37] Wyrok SA w Rzeszowie z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I ACa 504/18, Lex nr 2784370.

[38] Przedmiotowy artykuł został zmieniony ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).

kowaniem – wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych;

2) w sytuacji, gdy na skutek zmiany planu miejscowego lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone – dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany.

Przedmiotowa regulacja, mimo uszczegółowienia zasad szacowania wartości nieruchomości, nie ma jednak charakteru wyczerpującego, bo nadal zastosowanie znajduje art. 37 ust. 12 u.p.z.p., wedle którego do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych zawarte zostało odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami[39]. Ustalenie zasad szacowania nieruchomości w opisany sposób wpłynie niewątpliwie na ograniczenie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w stosunku do takich sytuacji, w których właściciel faktycznie nie wykorzystywał nieruchomości, np. do celów inwestycyjno-budowlanych, choć potencjalnie miał taką możliwość. Brak wydanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uniemożliwi mu dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia zarówno standardów ochrony prawa własności, jak i brzmienia samych przepisów u.p.z.p., skoro art. 6 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, że każdy ma prawo – w granicach określonych ustawą – do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie m.in. z warunkami ustalonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a spełnienie wymagań zawartych w art. 61 u.p.z.p. uprawnia do uzyskania takiej decyzji, przy czym przepisy nie wskazują innych uwarunkowań w tym zakresie. Dodatkowo zachodzi sprzeczność z brzmieniem art. 36 ust. 1 u.p.z.p., który nie ogranicza możliwości uzyskania odszkodowania w stosunku do nieruchomości potencjalnie możliwych do inwestycyjnego wykorzystania. To sprawia, że ochrona interesów właścicieli może być niekiedy iluzoryczna, a doznane ograniczenie prawa własności pozbawione przymiotu racjonalnego i wyważonego działania ustawodawcy.

Skutkiem wejścia w życie planu miejscowego może być także wzrost wartości nieruchomości, czego wyraz dał ustawodawca w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., przewidując możliwość naliczenia przez gminę renty planistycznej. Przesłan-

[39] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899).

ki jej ustalenia sprowadzają się do wzrostu wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie planu miejscowego oraz zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Zwraca przy tym uwagę administracyjny tryb procedowania w sytuacji jej naliczenia.

Podsumowanie

Plan miejscowy pełni funkcje kształtujące planowanie przestrzenią i jest publicznoprawnym instrumentem, przy pomocy którego organy administracji publicznej dokonują konkretyzacji uprawnień właścicielskich i niejednokrotnie zawężają społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości. Mimo wyposażenia gmin we władcze kompetencje w zakresie kształtowania przestrzeni i oddziaływania na prawo własności, interpretacja władztwa planistycznego nie może być dokonywana w sposób arbitralny. Nie mają bowiem uzasadnienia prawnego jakiekolwiek założenia przyznające pozycję uprzywilejowaną interesowi publicznemu nad indywidulanym i odwrotnie. Granica właściwego pojmowania władztwa planistycznego musi uwzględniać założenia zasady proporcjonalności, która warunkuje legalność wprowadzonego ograniczenia prawa własności.

Nakaz uwzględniania konstytucyjnej ochrony prawa własności, która na gruncie gospodarowania przestrzenią nabiera realnego kształtu, stał się przyczynkiem do wprowadzenia środków prawnych gwarantujących właścicielowi możliwość zrekompensowania doznanych uszczerbków w wyniku ustaleń planistycznych. Winny one gwarantować jak najmniej dotkliwe i uciążliwe oddziaływanie na prawo własności przy założeniu, że ingerencja w uprawnienia właścicielskie pozostanie w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Wyrazem tych założeń jest przede wszystkim art. 36 u.p.z.p., który wprowadza mechanizmy kompensujące dla właściciela. O ile sama regulacja co do zasady odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego, to już kierunek zmian legislacyjnych w tym zakresie zmierza do zawężania możliwości żądania rekompensaty, czego przykładem jest chociażby art. 37 ust. 11 u.p.z.p. Sam tryb cywilnoprawnego procedowania przy domaganiu się kompensacji za doznane ograniczenia planistyczne wraz z przeniesieniem sporów do rozstrzygania przez sądy powszechne powoduje, że kompensata z tego tytułu może być niekiedy iluzoryczna, bo odroczona w czasie i wymagająca zaangażowania finansowego po stronie właściciela. Oceny tej nie zmienia zastosowany w ustawie 6-miesięczny termin na zaspokojenie roszczeń przez gminę i zabezpieczenie obowiązku ewentualnej zapłaty odsetek na rzecz właściciela. Warto bowiem podkreślić, że administracyjny tryb procedowania w tym zakresie, przy braku możliwości dojścia do porozumienia w sposób ugodowy między stronami, speł-

niałby – w ocenie autorki niniejszego artykułu – postulat racjonalnego ustawodawcy i byłby gwarancją dochowania konstytucyjnych standardów, tym bardziej że dla naliczenia renty planistycznej przewidziano w ustawie konieczność wydania decyzji administracyjnej.

Dokonana analiza ograniczeń prawa własności w granicach przysługującego władztwa planistycznego gminy pozwala na potwierdzenie dochowania wytycznych konstytucyjnych, choć niektóre założenia kompensacyjne, wcześniej wskazane, wymagałyby doprecyzowania, aby unikać zarzutu niewłaściwego korzystania z władztwa planistycznego, co często ma swoje oparcie w rozstrzygnięciach sądowych.

Wykaz literatury

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004.

Chorążewska A., Jagoda J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne,* „Studia Iuridica Agraria" 2012, nr 10.

Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo" 1995, nr 6.

Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 2.

Czarnik Z., *Prawo własności nieruchomości a granice prawotwórczej samodzielności planistycznej gminy*, „Casus" 1999, nr 11.

Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.

Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze, Kraków 2004.

Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer 2019.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Wyd. UŚ, Katowice 1984.

Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4.

Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1996.

Szewczyk M., Leoński Z., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz–Poznań 2002.

Szymańska M., *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lubliniensia" 2016, nr 1.

Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze CCLXXXVI" 1972, z. 54.

Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Summary

The law of spatial development and the right of ownership

Keywords: law of spatial development, space, ownership, real estate, local plan.

Spatial management is an extremely complicated and conflicting process. This conflict results primarily from the need to secure the implementation of the public interest, which cannot be achieved without interfering with the real estate owners' rights. The right of spatial development is to be an expression of the reconciliation of these interests, assuming that any interference with property rights must be justified by law, and all manifestations of the primacy of the public interest over the individual interest are unjustified.

The key public-law instrument by which the binding determination of the rules of land development is made is the local spatial development plan. Its findings shape the way of exercising the right of ownership and affect the economic value of the real estate. However, the owner is provided with legal protection measures, with the help of which he can claim compensation for the damage suffered as a result of the municipality's planning activity.

The purpose of this article is to analyze and evaluate legal measures in terms of securing the interests of real estate owners in the context of upholding constitutional standards for the protection of property rights. Shaping space with the help of a local spatial development plan, on the one hand, must fulfil the postulate of rational organization of space, balancing the existing conflicts of values, on the other hand, it can't infringe the principle of the protection of property.

DOI: 10.31648/sp.7971

Agnieszka Rabiega-Przyłęcka
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0001-7358-4340
aprzylecka@wpia.uni.lodz.pl

Stosowanie przez inspekcję farmaceutyczną art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydanych przed wejściem w życie ustawy „apteka dla aptekarza"

Uwagi wstępne

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne[1] wprowadzono szereg zmian realizujących formułowane zwłaszcza przez środowisko samorządu aptekarskiego postulaty wprowadzenia na polski rynek apteczny zasady „apteka dla aptekarza". Zgodnie z art. 99 ust.1 ustawy Prawo farmaceutyczne[2] apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego zezwolenia na prowadzenie apteki[3]. Jedynie uzyskanie

[1] Dz.U. z 2017 r., poz. 1015, określana w literaturze ustawą „apteka dla aptekarza", dalej jako ustawa nowelizująca.

[2] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301).

[3] Zarówno ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162), jak i ustawa Prawo farmaceutyczne nie zawierają legalnej definicji zezwolenia. W nauce prawa administracyjnego powszechnie przyjmuje się, że przez zezwolenie należy rozumieć akt prawny (decyzję administracyjną) wydany w indywidualnej sprawie na wniosek konkretnego podmiotu, który ubiega się o pozwolenie na podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie regulowanym koniecznością uzyskania wymaganego zezwolenia – szerzej m.in.: C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002; M.A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012; M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2004, nr 12; M. Kruk, *Zezwolenie na prowadzenie ogólnodostępnej apteki w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, [w:] A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013.

wymaganego zezwolenia powoduje, że zniesiony zostaje zakaz podjęcia reglamentowanej działalności gospodarczej. W ten sposób zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej staje się źródłem uprawnień określonego przedsiębiorcy w sferze publicznoprawnych stosunków[4]. Podmiot, który ubiega się o zezwolenie na prowadzenie apteki, musi spełnić szereg ustawowych wymogów o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, uprawniających do prowadzenia tej reglamentowanej działalności gospodarczej. W myśl art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, o zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej mogła ubiegać się osoba fizyczna, osoba prawna (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna) oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego (spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, w celu zagwarantowania „należytej realizacji celów i zasad funkcjonowania aptek, wynikających z nakazu ochrony zdrowia publicznego" wprowadzono ograniczenie kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej[5]. W myśl art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, „prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej posiada: 1) farmaceuta posiadający prawo wykonywania zawodu, o którym mowa w art. 4 i art. 4b ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą[6]; 2) spółka jawna lub spółka partnerska, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek, i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu, o którym mowa w pkt 1". W zamierzeniu projektodawców powierzenie prowadzenia apteki farmaceutom, którzy posiadają odpowiednie wykształcenie, doświadczenie zawodowe oraz ustalone i skodyfikowane zasady etyki zawodowej, miało wyeliminować nieprawidłowości w funkcjonowaniu aptek implikowanych zarobkowym celem działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu apteki i zapewnić właściwą hierarchię realizacji celów apteki, w tym celu priorytetowego – ochrony zdrowia publicznego[7].

---

[4] Zob. m.in. M. Kruk, op. cit., s. 249.

[5] Zob. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne, druk nr 1126, s. 3, 8, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1126 (data dostępu: 15.05.2022).

[6] Ze względu na uchwalenie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 184) i uchylenie art. 4 i 4b ustawy o izbach aptekarskich, art. 99 ust. 4 pkt 1 aktualnie brzmi: „(...) Farmaceuta posiadający prawo wykonywania zawodu, prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą (...)".

[7] Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne, druk nr 1126, s. 4.

Praktyka inspekcji farmaceutycznej w zakresie stosowania znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne a orzecznictwo sądów administracyjnych

W konsekwencji przyjęcia przez inspekcję farmaceutyczną interpretacji o stosowaniu wymogów wprowadzonych ustawą nowelizującą do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych, wydanych przed wejściem w życie tej ustawy, w tym o zachowaniu ważności zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydanych na podstawie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, ale tylko „w niezmienionym kształcie i treści"[8], oraz o stosowaniu wymogów określonych w znowelizowanym art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne nie tylko do uzyskiwania zezwoleń, ale także do ich zmiany, odmawiano zmiany zezwoleń wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej w przypadkach, gdy podmiot ubiegający się o zmianę nie spełniał wymogów określonych w znowelizowanym art. 99 ust. 4, a których ustawodawca nie przewidywał, gdy zezwolenia te były wydawane. Dotyczyło to sytuacji, w których podmioty prowadzące apteki na podstawie zezwoleń wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej występowały o zmianę zezwolenia ze względu na np. zmianę składu osobowego spółki będącej podmiotem prowadzącym aptekę, także zmianę nazwy podmiotu prowadzącego aptekę, zmianę jego siedziby czy też zmianę innych danych zawartych w treści zezwolenia na prowadzenie apteki wskazanych w art. 102 ustawy Prawo farmaceutyczne[9]. Organy inspekcji farmaceutycznej stanęły na stanowisku, że podmiot, występując o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki, które uzyskał przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, musi spełniać wszystkie nałożone obecnie obowiązującymi przepisami ustawy Prawo farmaceutyczne wymogi, jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o udzielenie takiego zezwolenia. Tym samym wnioski o zmianę danych zawartych w zezwoleniu w praktyce traktowano jako wnioski o nowe zezwolenie, co pociągało za sobą konieczność uwzględnienia aktualnie obowiązujących przepisów, w tym art. 99 ust. 4 w wersji po nowelizacji.

---

[8] Takie stanowisko wynika m.in. z wyroku WSA w Warszawie z 31 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 903/19, Lex nr 2764984.

[9] Jako przykład takiej praktyki można wskazać decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 5 października 2018 r. (ORZI.503.33.2018.AW.2), przywołaną w piśmie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 18 lutego 2019 r. (RMSP-60/2019/WPL), https://rzecznikmsp.gov.pl/wp-content/uploads/2019/04/2019.04.12-Odpowiedz%CC%81-na-pismo.pdf (data dostępu: 15.05.2022). Zob. także stanowisko inspekcji farmaceutycznej w sprawach rozstrzygniętych w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 906/19, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 31 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 902/19, Lex nr 2764991; wyrok WSA w Warszawie z 31 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 903/19, Lex nr 2764984.

W zasadzie do 24 lutego 2022 r., kiedy to Naczelny Sąd Administracyjny wydał dwa precedensowe wyroki w sprawach ze skarg na decyzje Głównego Inspektora Farmaceutycznego w przedmiocie odmowy zmiany decyzji ostatecznych w sprawie zezwoleń na prowadzenie apteki, w których uchylił zaskarżone wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych oraz decyzje organów inspekcji farmaceutycznej, odmawiające zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki w zakresie zmiany nazw podmiotów prowadzących apteki[10], organy inspekcji farmaceutycznej (a także, co do zasady, wojewódzkie sądy administracyjne[11]) przyjmowały budzącą wątpliwości interpretację przewidującą stosowanie znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Stan faktyczny spraw, w których orzekał Naczelny Sąd Administracyjny, odnosił się do typowych w tych sprawach sytuacji, w których w wyniku zmiany składu osobowego wspólników spółek jawnych prowadzących apteki, na podstawie zezwoleń wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, doszło do zmiany nazw podmiotów prowadzących apteki. Główny Inspektor Farmaceutyczny utrzymał w mocy decyzje wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych odmawiające dokonania zmian zezwoleń w tym zakresie, do czego przychylił się następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie[12], powołując się na niespełnienie przez podmiot wnioskujący o zmianę zezwolenia wymogów wynikających ze znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne (tj. posiadania przez wspólników uprawnień do wykonywania zawodu farmaceuty) oraz przyjmując możliwość prowadzenia aptek w oparciu o posiadane zezwolenia, jednak „w niezmienionym kształcie i treści". Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanych wyrokach z 24 lutego 2022 r. rozstrzygnął ostatecznie wątpliwości w zakresie możliwości stosowania znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do zezwoleń wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, kwestionując prawidłowość dotychczasowej praktyki inspekcji farmaceutycznej w zakresie stosowania warunków określonych w znowelizowanym art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do „starych" zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego przełamują dotychczas dominującą w praktyce administracyjnej i pierwszoinstancyjnej praktyce sądowo-administracyjnej, aczkolwiek budzącą wątpliwości wykładnię przepisów ustawy nowelizującej i *de facto* potwierdza-

[10] Zob. wyroki NSA z 24 lutego 2022 r.: sygn. akt II GSK 384/20, Lex nr 3338383 oraz sygn. akt II GSK 477/20, Lex nr 3338340.

[11] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 906/19, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 31 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 902/19, Lex nr 2764991; wyrok WSA w Warszawie z 31 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 903/19, Lex nr 2764984.

[12] Wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1577/19, Lex nr 2767979; wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1531/19, Lex nr 2763088.

ją argumentację podnoszoną już w nielicznych na ten temat opracowaniach[13]. W związku z tym warto – w pełni akceptując stanowisko wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2022 r. – podjąć rozważania kwestionujące prawidłowość – zaakceptowanej przez inspekcję farmaceutyczną i wojewódzkie sądy administracyjne – interpretacji zakładającej możliwość stosowania znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. W artykule przedstawiono zatem problemy ze stosowaniem przez inspekcję farmaceutyczną ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne oraz podniesiono argumentację przemawiającą za niedopuszczalnością stosowania normy wynikającej ze znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych, które zostały udzielone pod wejściem w życie nowelizacji.

Cel i zakres ustawy nowelizującej w założeniach projektodawców

Analiza celu i zakresu wprowadzonych zmian skłania do odwołania się w pierwszej kolejności do uzasadnienia projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.[14] Projekt ustawy i jego uzasadnienie potwierdzają, że jednym z celów ustawy ma być ograniczenie kręgu podmiotów dysponujących – na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne – prawem do uzyskania zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Ograniczenie to podyktowane zostało celowością wprowadzenia wymogu kwalifikacji zawodowych farmaceuty (zawodu zaliczanego do zawodów zaufania publicznego) posiadającego prawo wykonywania zawodu. Należy podkreślić, że już w uzasadnieniu kilkakrotnie wskazywano, iż ograniczenie to będzie dotyczyć wy-

[13] Zob. Z. Duniewska, A. Rabiega-Przyłęcka, *Leki można dalej sprzedawać*, „Rzeczpospolita" z 19 listopada 2019 r., nr 269, s. A18. Por. także publikacje rozstrzygające analogiczne problemy stosowania art. 99 ust. 3 ustawy Prawo farmaceutyczne w wersji zmienionej ustawą nowelizującą do zezwoleń wydanych przed nowelizacją: D. Pudzianowska, *Zagadnienie możliwości wyłączenia sukcesji administracyjnoprawnej zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroków NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17 i II GSK 4336/17* , „Glosa" 2021, nr 3, s. 98–105; eadem, *Sukcesja administracyjnoprawna zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroków NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II GSK 3025/17, II GSK 3026/17, II GSK 3027/17, II GSK 3135/17, II GSK 3291/17, oraz z dnia 5 lutego 2020 r., II GSK 2478/17*, „Przegląd Sądowy" 2021, nr 7–8, s. 189–198; J. Leszczyński, A. Rabiega-Przyłęcka, *Przepis antykoncentracyjny a wyłączenie sukcesji administracyjnoprawnej zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 10, s. 147–156.

[14] Zob. projekt i uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne, druk nr 1126.

łącznie przedsiębiorców, którzy będą ubiegać się o nowe zezwolenia, tj. zezwolenia wydawane pod rządem znowelizowanych przepisów. Zwrócił na to uwagę także Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 24 lutego 2022 r., uzasadniając stanowisko o niedopuszczalności stosowania „nowych" wymagań do zezwoleń wydanych przed nowelizacją. Naczelny Sąd Administracyjny przywołał wyrażony w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej cel wprowadzenia przepisów nowelizujących, który wyrażono w sposób następujący: „(...) Zaproponowane w projekcie środki prowadzą do zamierzonych celów, tj. wstrzymują otwieranie nowych aptek i punktów aptecznych w obecnym kształcie (...)"[15]. Odmienna interpretacja – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – naruszałaby *ratio legis* przepisów intertemporalnych, zgodnie z którymi ustawodawca zachował „stare" zezwolenia, dopuszczając funkcjonowanie równoległe dwóch rodzajów zezwoleń – w oparciu o dawny i nowy reżim prawny[16].

W podobnym tonie wypowiadali się także przedstawiciele pomysłodawców tych zmian w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą[17], a także Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu opiniujące projekt ustawy noweli-

---

[15] W uzasadnieniu napisano: „Projekt przewiduje, że prowadzenie nowych aptek będzie zastrzeżone dla farmaceutów lub spółek, w których wspólnikami odpowiedzialnymi za prowadzenie spraw spółek będą farmaceuci. Likwidacja spółki, która obecnie prowadzi aptekę oznaczać będzie, że może powstać nowa apteka, ale wyłącznie jako własność farmaceuty lub spółki z decydującym głosem farmaceutów (…), proponowana regulacja, której celem jest ochrona bezpieczeństwa i zdrowia obywateli, wprowadzająca ograniczenia w zakresie udzielania nowych zezwoleń na prowadzenie aptek, jest konieczna i uzasadniona. Wprowadzenie takich ograniczeń i danie pierwszeństwa w respektowaniu innej konstytucyjnie chronionej wartości niż swoboda podejmowania działalności gospodarczej nie narusza zasady proporcjonalności, gdyż regulacja ta doprowadzi do zamierzonego skutku, tj. wstrzyma otwieranie nowych aptek w obecnym kształcie, jest niezbędna z uwagi na ochronę bezpieczeństwa i zdrowia obywateli (…)".

[16] Zob. uzasadnienie do wyroków NSA z 24 lutego 2022 r.: sygn. akt II GSK 384/20, Lex nr 3338383 oraz sygn. akt II GSK 477/20, Lex nr 3338340.

[17] Zob. stanowisko Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Marcina Czech, który w odpowiedzi na interpelację nr 19704 w sprawie interpretacji przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne („apteka dla aptekarzy"), wskazał: „(…) Należy zauważyć, iż w zakresie nieuregulowanym ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2017, poz. 1015) obowiązują przepisy dotychczasowe. Nowelizacja zakłada, iż co do zasady prowadzenie aptek ogólnodostępnych zastrzeżone jest dla farmaceutów posiadających prawo wykonywania zawodu farmaceuty, jednakże nie wpływa ona na zmiany zachodzące w podmiotach posiadających inne formy prawne niż wskazane w art. 99 ust. 4 u.p.f., a które to podmioty otrzymały zezwolenie na prowadzenia apteki przed zmianą ustawy" – źródło: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=35C0F540 (data dostępu: 15.05.2022). Podobnie M. Czech wskazał w odpowiedzi na interpelację nr 20091 w sprawie skutków nowelizacji ustawy Prawo farmaceutyczne w zakresie prowadzenia aptek: „Przyjmuje się, iż omawiana nowelizacja nie powinna mieć wpływu na likwidację aptek ogólnodostępnych. Przedsiębiorcy, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej przed nowelizacją, nie utracili prawa do ich prowadzenia, gdyż mają one charakter praw nabytych" – źródło: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacjaTresc.xsp?documentId=895563B8D 1A65004C125827300497EB0&view=S (data dostępu: 15.05.2022).

zującej w trakcie procesu legislacyjnego[18]. W jednej z opinii Marek Szydło podkreślał, że „w zamierzeniu twórców Projektu wszystkie te nowe przepisy dotyczące zezwoleń na prowadzenie aptek nie mają bynajmniej podważać ważności dotychczas uzyskanych zezwoleń na prowadzenie aptek, jako że przewiduje się, iż zezwolenia na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność (art. 2 ust. 2 Projektu)". Na przywołanie zasługuje także inny fragment opinii M. Szydło, odnoszący się do zgodności art. 99 ust. 4 projektu ustawy z Konstytucją RP. Opiniujący stwierdził, że „rozwiązanie przewidziane w projektowanym art. 99 ust. 4 Prawa farmaceutycznego ogranicza co prawda wolność działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP (w odniesieniu do podmiotów, które chciałyby prowadzić aptekę, a nie są farmaceutami) oraz ogranicza gwarantowaną przez art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wolność wykonywania zawodu farmaceutom (określając dopuszczalne formy organizacyjno-prawne, w ramach których mogą oni wykonywać swój zawód), ale ograniczenia te są zgodne z konstytucyjnymi przesłankami dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wymienionych praw i wolności (zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i dlatego też ograniczenia te są zgodne z Konstytucją RP. Ograniczenia te są przydatne i konieczne dla ochrony takich wartości, jak: życie i zdrowie ludzi, bezpieczeństwo i zdrowie konsumentów oraz uczciwa konkurencja, a przy tym ranga i zakres ochrony wymienionych wartości w oparciu o omawiane przepisy Projektu są na tyle duże, że pozostają w odpowiedniej proporcji względem zakresu uciążliwości odczuwanych przez podmioty dotknięte w swoich konstytucyjnych prawach i wolnościach". O przyjęciu zaprezentowanej powyżej oceny proporcjonalności projektowanego art. 99 ust. 4 Prawa farmaceutycznego (oraz o spełnianiu przez ten projektowany przepis konstytucyjnego testu proporcjonalności) świadczą, zdaniem M. Szydło, wyszczególnione dalej w opinii okoliczności, w tym „(...) fakt, iż regulacja z art. 99 ust. 4 Prawa farmaceutycznego ma dotyczyć jedynie podmiotów, które będą się ubiegać o zezwolenie na prowadzenie apteki po wejściu w życie Projektu, natomiast nie będzie ona dotyczyła podmiotów aktualnie już posiadających zezwolenie na prowadzenie apteki, pozyskane przed wejściem w życie Projektu".

[18] Zob. M. Szydło, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, druk sejmowy nr 1126*, BAS-WAL-2678/16 z dnia 9 stycznia 2017 r., s. 19–20, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1126 (data dostępu: 15.05.2022).

Stosowanie znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne w świetle przepisów przejściowych

W myśl art. 2 ust. 1–2 ustawy nowelizującej: 1) do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy dotyczących wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki stosuje się przepisy dotychczasowe, 2) zezwolenia na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność. Zgodnie z regułą wyrażoną w ust. 1 ww. przepisu jeżeli postępowanie administracyjne w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki zostało wszczęte przed 25 czerwca 2017 r. oraz do tego dnia niezakończone warunki uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki określają przepisy ustawy Prawo farmaceutyczne w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, w sprawach tych nie znajdzie zastosowania ograniczenie wprowadzone tą ustawą w odniesieniu do wyszczególnionych podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki (sformułowane w art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą). W sprawach o wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki, wszczętych już pod rządami przepisów nowelizujących ustawę Prawo farmaceutyczne, stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r., tj. m.in. z uwzględnieniem ograniczenia wprowadzonego w art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne, dotyczącego kręgu podmiotów posiadających prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki. Nie ulega zatem wątpliwości, że w przypadku postępowań o wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki, wszczętych od momentu wejścia w życie wskazanych przepisów nowelizujących, organ prowadzący postępowanie (wojewódzki inspektor farmaceutyczny) zobligowany jest do zastosowania przepisów, w tym art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. W razie niespełnienia wskazanego w nim wymogu, wojewódzki inspektor farmaceutyczny odmawia udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. W konsekwencji, w przypadku złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki przez podmiot niebędący farmaceutą posiadającym prawo wykonywania zawodu, prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą bądź też spółkę jawną lub spółkę partnerską, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu, wojewódzki inspektor farmaceutyczny wydaje decyzję odmowną w tym zakresie. Uregulowanie kwestii stosowania przepisów dotychczasowych, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy nowelizującej do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej dotyczących wniosków o wydanie zezwolenia na apteki oraz przepisów znowelizowanych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. na podsta-

wie przywołanego przepisu intertemporalnego (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.), tj. w przypadkach ubiegania się o wydanie „nowego" zezwolenia na prowadzenie apteki, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Data wszczęcia postępowania na wniosek strony, określona zgodnie z art. 61 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego[19] jako dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, ma decydujące znaczenie dla określenia, według jakiego stanu prawnego dokonywać należy oceny spełnienia warunków do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki. W przypadku wszczęcia postępowania o udzielenie przedmiotowego zezwolenia przed 25 czerwca 2017 r. znajdują zastosowanie przepisy dotychczasowe, przewidujące że prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej posiadała osoba fizyczna, osoba prawna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, natomiast wszczęcie postępowania w czasie obowiązywania przepisów znowelizowanych skutkuje zastosowaniem nowych przepisów, w tym art. 99 ust. 4 w jego nowym brzmieniu. Utrzymanie możliwości uzyskania zezwoleń na starych zasadach po wejściu w życie nowych przepisów (w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie wydania zezwolenia przed wejściem w życie ustawy nowelizującej) również przesądza o niedopuszczalności stosowania nowych wymogów do zezwoleń wydanych na podstawie „starych" przepisów. Zwrócił uwagę na tę kwestię Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 24 lutego 2022 r., słusznie zauważając, że przyjęcie interpretacji tych przepisów takiej, jaką zastosowano w sprawie, prowadziłoby do całkowicie dysfunkcjonalnych wniosków, gdyż możliwa byłaby sytuacja, że w tym samym czasie (już po wejściu w życie nowelizacji) jeden podmiot mógłby uzyskać nowe zezwolenie na „starych" zasadach, gdy tymczasem inny podmiot już dysponujący „starym" zezwoleniem nie mógłby uzyskać jego zmiany na dotychczasowych zasadach[20].

Drugi ze wskazanych przepisów intertemporalnych – art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., stanowiący że „zezwolenia na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność", zachował ważność wydanych wcześniej zezwoleń, nie przewidując jednocześnie obowiązku dostosowania się przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie uzyskanego już zezwolenia do nowych wymogów przewidzianych ustawą nowelizującą oraz nie określając również końcowego terminu ważności zezwoleń wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 24 lutego 2022 r., powołując się na brzmienie przepisów przejściowych, ponadto wskazał, że nie wprowadzają one konieczności stosowania nowych przepisów do zezwoleń uzyskiwanych jeszcze na starych zasadach, ale już po wejściu w życie nowych przepisów. Przepis ten

[19] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).

[20] Zob. uzasadnienie do wyroków NSA z 24 lutego 2022 r.: sygn. akt II GSK 384/20, Lex nr 3338383 oraz sygn. akt II GSK 477/20, Lex nr 3338340.

bowiem przewiduje możliwość uzyskiwania zezwoleń na starych zasadach, również po wejściu w życie przepisów nowych, stanowiących bardziej restrykcyjne zasady prowadzenia działalności gospodarczej w ww. zakresie. Z żadnej z norm przepisów przejściowych nie wynika jednakże, aby do starych zezwoleń należało – i ewentualnie w jakim zakresie – stosować nowe przepisy[21]. Z przepisu przejściowego nie wynika również, że podmioty prowadzące apteki ogólnodostępne mogą je prowadzić w oparciu o posiadane zezwolenie, ale „w niezmienionym kształcie i treści"[22].

Przyjęta przez ustawodawcę w przywołanym przepisie międzyczasowym konstrukcja utrzymania bezterminowo trwałości uprawnień (wydanych wcześniej na czas nieokreślony), nabytych przed dniem wejścia w życie nowej regulacji, stanowi przykład stosowanych niejednokrotnie w prawie administracyjnym reguł intertemporalnych. Wyrażają one „stosunek nowego prawa do obowiązywania aktów, norm i skutków prawnych wyzwolonych na podstawie dawnego prawa", określanych jako reguły przejściowe walidacyjno-konfirmacyjne. Reguły te służą utrzymaniu w mocy (zachowaniu) aktów i norm pochodnych albo wynikających z nich skutków prawnych[23]. Zastosowaną w przywołanym przepisie międzyczasowym regułę przejściową walidacyjno-konfirmacyjną, utrzymującą w mocy nabyte dotychczas uprawnienia, tj. przed dniem wejścia w życie nowej regulacji, w literaturze odróżnia się od reguł przejściowych walidacyjno-modyfikacyjnych (które zmieniają zakres obowiązywania aktów i norm pochodnych albo zakres, formę lub treść skutków prawnych wyzwolonych na podstawie dawnego prawa) oraz walidacyjno-abrogacyjnych (które z kolei znoszą akty, normy pochodne albo skutki prawne wyzwolone trwające w obrocie prawnym)[24].

Jeśli zatem przepis przejściowy nie pozbawia określonej grupy osób uprawnień nabytych na podstawie dotychczasowego prawa, a wprost przewiduje zachowanie ważności zezwoleń wydanych przed wejściem w życie nowych unormowań, nie nakładając jednocześnie obowiązków w zakresie dostosowania się do nowego wymogu (określonego w art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne), a także w konsekwencji nie przewidując możliwości cofnięcia czy też wygaśnięcia wydanego wcześniej zezwolenia w przypadku niedostosowania do tego wymogu po wejściu w życie przepisów statuujących nowe rozwiązania, to nie można uznać, że podmiot, który uzyskał zezwolenie na prowadzenie apteki przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, zobligowany jest do spełnienia wymogu określonego w art. 99 ust. 4 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. Treść przepisu przejściowego, utrzymującego bezterminowo trwałość uprawnień nabytych na podstawie zezwoleń na prowadzenie aptek

[21] Ibidem.
[22] Ibidem.
[23] Zob. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 435, 585.
[24] Ibidem, s. 585–586.

wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. oraz brak przepisów nakazujących dostosowanie zezwolenia do wymogów nowego prawa przesądza o intencji ustawodawcy (nowelizującego) niestosowania rygorów wprowadzonych przepisami nowelizującymi do zezwoleń wydanych przed wejściem w życie nowych przepisów. Rozumując, *a contrario* z literalnego brzmienia art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., *expressis verbis* odwołującego się do postępowań „dotyczących wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki", można wyprowadzić obowiązek stosowania nowych przepisów w odniesieniu do postępowań wszczętych po wejściu w życie nowelizacji, ale tylko w sprawach o wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki, nie zaś w odniesieniu do zmiany zezwoleń wydanych przed wejściem w życie nowelizacji, których ważność zachowano powoływanym przepisem przejściowym (art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.). W przypadku postępowań administracyjnych wszczętych już pod rządami nowego prawa, ale dotyczących „ważnych", funkcjonujących w obrocie prawnym zezwoleń na prowadzenie apteki wydanych wcześniej, tj. przed wejściem w życie nowego prawa, będziemy mieć do czynienia z dopuszczalnym na gruncie polskiego systemu prawnego wyjątkiem od zasady *tempus regit factum*, umożliwiającym następcze (przedłużone) działanie dawnego prawa względem nowych stanów faktycznych. W doktrynie wskazuje się, że następstwa prawne dawnego reżimu mogą zachować moc oddziaływania po wejściu w życie nowego prawa nie tylko w stosunku do stanów faktycznych powstałych i zrealizowanych (w całości lub w części) w okresie obowiązywania dotychczasowej regulacji, ale także w stosunku do stanów faktycznych, które powstały już po wejściu w życie nowego prawa. O ile w pierwszym przypadku mamy do czynienia z przedłużeniem obowiązywania materialnego względem dawnych stanów faktycznych, zgodnie z zasadą *tempus regit factum* (tzw. niewłaściwe następcze działanie), o tyle w drugim przypadku chodzi o rozciągnięcie skutków dawnej regulacji na nowe stany faktyczne, które powinny – zgodnie z powyższą zasadą – podlegać zakresowi normowania regulacji, która weszła w życie (tzw. właściwe następcze działanie)[25]. Rozważając dopuszczalność działania „dawnego prawa", przyjmuje się w piśmiennictwie, że dalsze działanie ustawy dawnej zachodzi, jeżeli należy oceniać wedle jej przepisów zaszłe po wejściu w życie ustawy nowej skutki zdarzenia prawnego, które: 1) nastąpiło przed wejściem w życie ustawy nowej albo 2) nastąpiło po wejściu w życie ustawy nowej i związane jest z sytuacją prawną powstałą przed wejściem w życie ustawy nowej. Zachodzi ono w szczególności, gdy ustawie dawnej dalej podlega, po jej uchyleniu, treść stosunku prawnego powstałego czy też szerzej – sytuacja prawna powstała przed jej uchyleniem. Istnienie takiego stosunku prawnego o określonej treści w danym czasie jest bowiem skutkiem zdarzenia prawnego, które nastąpiło

[25] Ibidem, s. 542–543.

przed uchyleniem ustawy dawnej i ukształtowało tę treść. Dalsze działanie ustawy dawnej zachodzi także, jeżeli ustawie dawnej podlegają skutki zdarzenia prawnego, które wprawdzie nastąpiło już po jej uchyleniu, lecz związane jest z sytuacją prawną powstałą, w szczególności stosunkiem prawnym, pod jej rządami[26]. W przypadku postępowań (wszczętych już po wejściu w życie nowych regulacji) w sprawie zezwoleń na prowadzenie apteki, wydanych na gruncie dawnej regulacji, które na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. nie utraciły waloru ważności, a więc np. postępowań w sprawie zmiany uprzednio (tj. na gruncie „dawnego" prawa) wydanego zezwolenia, mamy do czynienia z tzw. właściwym następczym (przedłużonym) działaniem dawnego prawa względem nowych stanów faktycznych. Dopuszczalność niestosowania znowelizowanego art. 99 ust. 4 do zezwoleń na prowadzenie apteki (wydanych przed wejściem w życie nowelizacji, zachowujących ważność na podstawie powołanego wcześniej przepisu międzyczasowego), a w konsekwencji *de facto* dalsze działanie „dawnego prawa" w określonym zakresie, może być uzasadnione powiązaniem skutków zdarzenia prawnego, które nastąpiło po wejściu w życie nowelizacji z sytuacją prawną powstałą przed wejściem w życie ustawy nowej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 24 lutego 2022 r., wykładni tej „nie przełamuje zasada bezpośredniego działania prawa nowego dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, do której odwołał się WSA, powołując się na art. 6 k.p.a., a z którego wywodzi się obowiązek organu administracji publicznej stosowania przepisów obowiązujących w dniu wydania decyzji do stanu faktycznego obowiązującego w dniu wydania decyzji". Bowiem, jak uzasadniał dalej Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, „kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowania się do zaistniałej sytuacji (wyrok z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64). W rozważanym wypadku należało uznać, że wątpliwości intertemporalne zostały rozwiązane przez ustawodawcę, który przyjął zasadę działania prawa dotychczasowego w stosunku do »starych« zezwoleń i jednocześnie odstąpił od uregulowania kwestii czasu i trybu dostosowania dotychczas prowadzonej działalności do nowych wymagań (…)"[27].

---

[26] Zob. M. Kłoda, *Sposoby działania ustawy w prawie międzyczasowym prywatnym*, „Przegląd Legislacyjny" 2001, nr 1, s. 7 i nast. Por także rozważania NSA w wyroku z 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 266/09, Lex nr 1330770.

[27] Zob. uzasadnienie do wyroków NSA z 24 lutego 2022 r.: sygn. akt II GSK 384/20, Lex nr 3338383 oraz sygn. akt II GSK 477/20, Lex nr 3338340.

Stosowanie znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne w postępowaniach o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej

Regulacja ujęta w art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne: „Prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej posiada: (…)" wskazuje, że znajduje ona zastosowanie przy ustalaniu prawa do uzyskania zezwolenia. Uzyskanie zezwolenia trzeba odróżnić od zmiany zezwolenia (zezwolenia już wcześniej wydanego) czy też cofnięcia zezwolenia. Różnicuje je także ustawodawca choćby poprzez zróżnicowanie opłat za udzielenie i zmianę zezwolenia – w ustawie Prawo farmaceutyczne, zapewne świadomie, przy założeniu wymaganej racjonalności prawodawcy, wprowadza różne instytucje, odmiennie nazywane, w tym „uzyskanie zezwolenia" oraz „zmianę zezwolenia". Ani same terminy i pojęcia prawne, ani wyrażone nimi instytucje prawne nie mogą być ze sobą utożsamiane. Regulują je odrębne przepisy przy równoczesnej rezygnacji ustawodawcy z formuły „odpowiedniego stosowania" przepisów. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w przepisach prawa farmaceutycznego po nowelizacji przewidziano inne, nieznane dotychczas wymogi dla zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej (art. 99 ust. 3a, 3b), które wprost odnoszą się do postępowania administracyjnego o udzielenie zezwolenia („zezwolenia nie wydaje się", „zezwolenie wydaje się"), a nie postępowania w sprawie zmiany czy cofania zezwolenia. Analogicznie uregulowano kwestię nowych wymogów podmiotowych do prowadzenia apteki w ust. 4 art. 99 ustawy Prawo farmaceutyczne po nowelizacji, wskazując że „prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej posiada (...) 2) spółka jawna lub spółka partnerska, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek, i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu, o którym mowa w pkt 1"[28]. Regulacje prawne dotyczące udzielenia zezwolenia ujęto bardziej kompleksowo, podczas gdy w unormowaniach prawnych odnoszących się do zmiany przedmiotowego zezwolenia widoczne są nieścisłości, niekompletność, brak konsekwencji i luki prawne, które jednak nie mogą być doprecyzowywane i wypełniane arbitralnie (niejako „w zastępstwie" ustawodawcy) przez organ administracji stosujący to prawo – szczególnie że art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne zalicza się do przepisów kompetencyjnych, które należy poddawać szczególnej i ścisłej wykładni. Kompetencji władzy publicznej nie można domniemywać ani też interpretować rozszerzająco, a podstawowe znaczenie przy określaniu zakresu kompetencji ma wykładnia językowa przepisu kompetencyjnego[29],

[28] Ibidem.

[29] Zob. D. Pudzianowska, A. Rabiega-Przyłęcka, *Cofanie zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych z powodu przekroczenia ograniczeń antykoncentracyjnych – analiza problemu w świetle orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2021, nr 11, s. 24.

która w przypadku znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne nie pozostawia wątpliwości co do jego zastosowania tylko w przypadku postępowań prowadzonych w sprawie udzielenia zezwolenia. W przypadku gdy podmiot (np. spółka jawna) uzyskujący na mocy poprzednio obowiązujących przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne zezwolenie na prowadzenie apteki, które, po pierwsze, zachowuje ważność na mocy przepisów przejściowych, po drugie, zachowuje ważność ze względu na niewystąpienie przesłanek skutkujących jego wygaśnięciem albo cofnięciem występuje o zmianę wydanego uprzednio zezwolenia ze względu na zmianę danych określonych w zezwoleniu, np. takich jak nazwa i siedziba podmiotu, na rzecz którego zostało wydane zezwolenie[30], nie znajduje podstaw prawnych prowadzenie postępowania w sprawie zmiany zezwolenia z powodu zmiany treści danych w nim zawartych z ponowną weryfikacją spełnienia wymogu kwalifikacyjnego uzyskania zezwolenia przewidzianego w aktualnie obowiązujących przepisach. Wniosek taki można wyprowadzić w szczególności z braku na gruncie ustawy Prawo farmaceutyczne tożsamości warunków/wymogów niezbędnych do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki i warunków/wymogów, które muszą być spełnione przy wykonywaniu działalności określonej w zezwoleniu. Gdyby zamysłem ustawodawcy było uznanie, że warunki/wymogi te są tożsame, tj. podmiot prowadzący aptekę na podstawie zezwolenia wydanego przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., który spełnił wszystkie warunki/wymogi do uzyskania zezwolenia, by móc wykonywać (kontynuować) działalność określoną w zezwoleniu, ma spełniać każdorazowo wszystkie warunki/wymogi uzyskania „nowego" zezwolenia (tj. obowiązujące przez okres wykonywania działalności), to ustawodawca powinien wyraźnie uregulować to ustawowo, np. poprzez wyznaczenie katalogu przesłanek skutkujących cofnięciem bądź wygaśnięciem zezwolenia na prowadzenie apteki uwzględniającym wszystkie przypadki skutkujące odmową wydania zezwolenia. O ile w katalogu przesłanek dla odmowy udzielenia „nowego" zezwolenia na prowadzenie apteki, stosownie do aktualnego brzmienia art. 101 pkt 1 ustawy Prawo farmaceutyczne, wskazano niespełnienie warunków określonych m.in. w art. 99 ust. 4 (tj. wymogu by wspólnicy/partnerzy spółki jawnej/partnerskiej będącej wnioskodawcą byli farmaceutami), o tyle już wśród przesłanek cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki w art. 103 ustawy przewidziano (w ust. 1 pkt 3) przypadek utraty prawa wykonywania zawodu przez farmaceutę prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą lub wspólnika lub partnera spółki, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, że powyższa przesłanka cofnięcia zezwolenia ma zastosowanie do zezwoleń wydanych po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.[31] A zatem ustawa nie przewiduje cofnięcia zezwolenia ze

[30] Art. 102 ustawy Prawo farmaceutyczne określa treść zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

[31] Zob. M. Szydło, *Opinia prawna*..., s. 19–20.

wskazanej powyżej przyczyny w przypadku zezwoleń wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Powyższy przypadek nie stanowi także – stosownie do treści art. 104 ustawy Prawo farmaceutyczne – podstawy do wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki. Zezwolenie na prowadzenie apteki wygaśnie natomiast w przypadku m.in. przekształcenia podmiotu prowadzącego aptekę w podmiot inny niż wskazany w art. 99 ust. 4 pkt 2 (tj. w spółkę jawną lub spółkę partnerską, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek, i w której wspólnikami, tj. partnerami, są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu) – art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo farmaceutyczne dodany ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. Wszelkie zmiany podmiotowe w składzie wspólników/partnerów spółki prowadzącej aptekę na podstawie zezwolenia uzyskanego przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., o ile nie będą jednocześnie prowadzić do likwidacji podmiotu lub zmiany formy organizacyjnoprawnej podmiotu (tj. przekształcenia podmiotu, np. przekształcenia spółki określonego typu w inną spółkę handlową[32]), nie mają wpływu na „ważność" zezwolenia na prowadzenie apteki wydanego przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. Dopóki nie mamy do czynienia z postępowaniem w sprawie wydania „nowego" zezwolenia, a toczy się postępowanie np. w sprawie zmiany wciąż „ważnego" zezwolenia na prowadzenie apteki (m.in. ze względu na zmianę nazwy i siedziby podmiotu, na rzecz którego zostało wydane zezwolenie, zmianę imienia/nazwiska osoby fizycznej, na rzecz której zostało wydane zezwolenie, adresu, gminy, na obszarze której apteka zostało utworzona, adresu prowadzenia apteki, nazwy apteki), organ prowadzący postępowanie nie ma podstaw weryfikacji spełnienia wymogu określonego w art. 99 ust. 4 w jego nowym brzmieniu, różniącego się od tego wymaganego na podstawie wcześniejszych przepisów, na podstawie których zezwolenie na prowadzenie apteki zostało wydane. Odmienna interpretacja mogłaby prowadzić do „pozbawiania" uprawnień do prowadzenia apteki tych podmiotów, które nabyły je na podstawie zezwoleń wydanych na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., również w sytuacjach, gdy postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki byłoby wywołane działaniami (np. organów władzy publicznej) niezależnymi od podmiotu, który uzyskał zezwolenie, w szczególności takimi jak: zmiana adresu prowadzenia apteki polegająca na zmianie nazwy miejscowości, ulicy lub numeracji porządkowej nieruchomości. Taka interpretacja naruszałaby konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

[32] Zob. art. 551 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1467 ze zm.).

Podsumowanie

Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2022 r. rozstrzygają istniejące od 2017 r. – wyrażane w rozstrzygnięciach organów inspekcji farmaceutycznej – wątpliwości w zakresie stosowania normy wynikającej ze znowelizowanego art. 99 ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych, które zostały udzielone pod rządami „starych" przepisów i co do których z jakichś przyczyn wystąpiono o ich zmianę. Jak przesądził Naczelny Sąd Administracyjny, wykładnia językowa ww. przepisu, wsparta wykładnią celowościowo-funkcjonalną, warunkowaną także celem wprowadzenia nowelizacji, prowadzi do takiego samego rezultatu – że przepis ten znajduje zastosowanie przy udzielaniu nowych zezwoleń, a nie zmianie „starych", udzielonych w oparciu o inny reżim prawny[33]. W przypadku gdy podmiot uzyskujący na mocy poprzednio obowiązujących przepisów zezwolenie na prowadzenie apteki, które, po pierwsze, zachowuje ważność na mocy przepisów przejściowych, po drugie, zachowuje ważność ze względu na niewystąpienie przesłanek skutkujących jego wygaśnięciem albo cofnięciem, występuje o zmianę wydanego uprzednio zezwolenia ze względu na zmianę danych określonych w ważnym zezwoleniu, nie znajduje podstaw prawnych prowadzenie postępowania w sprawie zmiany zezwolenia wraz z ponowną weryfikacją spełnienia wymogu kwalifikacyjnego uzyskania zezwolenia przewidzianego w aktualnie obowiązujących przepisach. Pozostaje mieć nadzieję, że rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego zmodyfikują dotychczasową, budzącą wątpliwości prawne i wywołującą szereg problemów na rynku aptecznym praktykę organów inspekcji farmaceutycznej.

Wykaz literatury

Duniewska Z., Rabiega-Przyłęcka A., *Leki można dalej sprzedawać*, „Rzeczpospolita" z 19 listopada 2019 r., nr 269.

Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Kłoda M., *Sposoby działania ustawy w prawie międzyczasowym prywatnym*, „Przegląd Legislacyjny" 2001, nr 1.

Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Kruk M., *Zezwolenie na prowadzenie ogólnodostępnej apteki w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, [w:] A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

[33] Zob. uzasadnienie do wyroków NSA z 24 lutego 2022 r.: sygn. akt II GSK 384/20, Lex nr 3338383 oraz sygn. akt II GSK 477/20, Lex nr 3338340.

Leszczyński J., Rabiega-Przyłęcka A., *Przepis antykoncentracyjny a wyłączenie sukcesji administracyjnoprawnej zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 10.

Pudzianowska D., *Sukcesja administracyjnoprawna zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroków NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II GSK 3025/17, II GSK 3026/17, II GSK 3027/17, II GSK 3135/17, II GSK 3291/17, oraz z dnia 5 lutego 2020 r., II GSK 2478/17*, „Przegląd Sądowy" 2021, nr 7–8.

Pudzianowska D., *Zagadnienie możliwości wyłączenia sukcesji administracyjnoprawnej zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroków NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17 i II GSK 4336/17* , „Glosa" 2021, nr 3.

Pudzianowska D., Rabiega-Przyłęcka*, Cofanie zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych z powodu przekroczenia ograniczeń antykoncentracyjnych – analiza problemu w świetle orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2021, nr 11.

Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2004, nr 12.

Szydło M., *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne (druk sejmowy nr 1126)*, BAS-WAL-2678/16 z dnia 9 stycznia 2017 r., http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1126.

Waligórski M.W., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2012.

Summary

The Application by the Pharmaceutical Inspection of the Art. 99 sec. 4 of the Pharmaceutical Law Act to Community Pharmacy Licence issued before the entry into force of the Act Called "Pharmacy for Pharmacist"

Keywords: pharmaceutical law, pharmacy, pharmacy license, pharmaceutical inspection, The Pharmaceutical Law Act.

The article presents problems with the application by the pharmaceutical inspection of the Act of April 7, 2017, amending the Pharmaceutical Law (called the Act of "Pharmacy for a Pharmacist") introducing the requirement to grant a license for running pharmacies only by pharmacists or partnerships created by pharmacists, to community pharmacy license issued before the entry into force of this Act. The interpretation adopted by the pharmaceutical inspection authorities that an entity applying for a change of the license issued before the entry into force of the Amendment Act, must meet all requirements imposed by the currently binding provisions of the Pharmaceutical Law Act, raises doubts, which was also confirmed by the Supreme Administrative Court in its judgments of February 24, 2022 (II GSK 384/20, II GSK 477/20).

The aim of the article is the presentation the problems related to the application of the Act "Pharmacy for a Pharmacist" and stimulation the discussion with the questionable interpretation of these regulations adopted by the pharmaceutical inspection. The article presents the arguments against the application of the norm resulting from the amended Art. 99 sec. 4 of the Pharmaceutical Law to community pharmacy license issued before the entry into force of the Act called "Pharmacy for Pharmacist".

DOI: 10.31648/sp.8055

Paweł Romaniuk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-7217-956X
pawel.romaniuk@uwm.edu.pl

Szanse i zagrożenia dla administracji publicznej w świadczeniu usług drogą elektroniczną

Wstęp

Realizacja usług drogą elektroniczną w administracji publicznej jest jedną z możliwych form załatwiania spraw urzędowych. Przyjęte podstawy prawne w zakresie świadczenia elektronicznych usług (e-usług) zapewniają widoczną dynamikę rozwoju nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Naturalnie takie rozwiązania wymagają nieustannych zmian legislacyjnych i organizacyjnych. Przyjęcie modelu delegacji ustawowych do regulowania poszczególnych obszarów, silnie powiązanych ze świadczeniem e-usług, zapewnia dostosowanie tych przepisów do bardzo szybko zmieniającego się otoczenia technologicznego. Wdrażane na podstawie przepisów prawa nowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania nowoczesnej e-administracji zapewniają udostępnianie takich usług za pośrednictwem różnych platform teleinformatycznych. Pojawiające się możliwości w zakresie rozwoju tej sfery życia publicznego niewątpliwie napotykają także na różnorodne problemy i bariery.

Głównym celem niniejszej pracy jest przybliżenie odbiorcy administracyjno-prawnych aspektów związanych z rozwojem elektronicznej administracji, wskazując zarówno na szanse, jak i zagrożenia pojawiające się w codziennym funkcjonowaniu administracji publicznej. Wśród sposobów i metod badawczych, jakimi się posłużono, znaczną rolę odegrała metoda opisowa. W celu wnioskowania, na podstawie poczynionych obserwacji, wykorzystano metodą weryfikacji. W procesie badawczym wykorzystano analizę retrospektywną (*ex post*), a także metodę dogmatyczno-prawną, której głównym celem była interpretacja przepisów prawa oraz przegląd dostępnej literatury przedmiotu.

Rozwój nowoczesnych technologii świadczenia usług publicznych

Dynamiczny rozwój współczesnej cywilizacji był powodem zmian w stosowanych dotychczas technologiach komunikacyjno-informatycznych. Przełomowym wydarzeniem dla rozwoju całej administracji publicznej stało się powstanie Internetu, zaś najnowsze technologie cyfrowe przyniosły możliwość szybkiego przepływu informacji, co wiąże się również z natychmiastową reakcją odbiorcy[1]. W latach 50. ubiegłego wieku informację rozumiano jako źródło wiedzy (ang. *information as knowledge*). W początkowym okresie rozwoju technologii informatycznych komputer był urządzeniem, który umożliwiał wyszukiwanie niezbędnych informacji. To z kolei przyczyniło się do ukształtowania podejścia, że informacja jest pożądanym towarem (ang. *information as commodity*) lub rodzajem określonej działalności gospodarczej[2]. Lata 70. i 80. XX w. wyróżniało sukcesywne przechodzenie z gospodarki opartej na produkcji w kierunku progresu polityki informacyjnej. Kolejny etap odnosił się do informacji w szczególny sposób, która stała się klasycznym filarem rozwoju technologicznego (ang. *information and communication technologies* – ICT). Wyróżnikiem tego okresu był szczególny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz powszechność ich wdrażania.

Zagadnienia poświęcone zastosowaniu i rozwoju technologii ICT stają się szczególnie istotne w aspekcie zarządzania informacją[3]. Powszechnie dla oznaczenia ogółu działań administracji publicznej korzystających z nowoczesnych technologii ICT używa się terminu e-administracja[4]. Należy również zwrócić uwagę na silne powiązania rozwoju gospodarczego z Internetem. Jest to o tyle istotne, że zarówno informacja, jak i komunikacja odgrywają dziś fundamentalną rolę w procesach świadczenia usług publicznych[5]. Przedmiotowe świadczenie usług drogą elektroniczną wynika wprost z przesłanki art. 2 pkt 4 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną[6] i jest wykonaniem usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron, tj. na odległość, poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana

[1] Patrz: M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Warszawa 2008, s. 143–144.

[2] J. Ejdys *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018, s. 10–11.

[3] Por. J. Fazlagić, *Zjawisko nadmiaru informacji a współczesną edukacja*, „E-mentor" 2010, nr 10, s. 37–42; idem, *Czy Twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług? Podpowiedzi dla MSP*, Warszawa 2012, s. 115.

[4] Szerzej: A. Sytek, *Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 6, s. 71–73.

[5] M. Hardt, A. Negri, *Imperium*, przeł. S. Ślusarski i A. Kołbaniuk, Warszawa 2005, s. 309.

[6] Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344), dalej jako u.ś.u.d.e.

lub transmitowana, za pomocą sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne[7].

Integralną część rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych stanowi rozbudowa społeczeństwa informacyjnego. Pojęcie społeczeństwa informacyjnego jako pierwszy użył w 1964 r. Tadao Umesao, który zastosował określenie „społeczeństwo informujące się przez komputer". Następnie zagadnieniem tym zajął się Kenichi Koyama, który uczynił je niezwykle popularnym, natomiast pojęcie to do badań wykorzystał Yoneji Masuda[8]. Według Kazimierza Krzysztofka oraz Marka S. Szczepańskiego „(…) społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym; to społeczeństwo, które posiada bogate środki komunikacji i przetwarzania informacji, będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi"[9]. Dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego ważne staje się korzystanie z technologii teleinformatycznych, szczególnie Internetu, telefonów komórkowych, komputerów oraz innych urządzeń współczesnej techniki cyfrowej. Jak słusznie zauważa Jacek Janowski, istotą społeczeństwa informacyjnego jest aktywnie rozwijający się sektor pozyskiwania i wykorzystywania informacji, spychający na dalszy plan sektory zajmujące się dostarczaniem surowców, który zajmuje się głównie dystrybucją informacji oraz technologicznym jej przetwarzaniem[10].

Celem informatyzacji administracji publicznej jest stworzenie zrozumiałych i przejrzystych dla mieszkańców procesów poprzez wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych wraz z ich szerokim zastosowaniem, usprawnienie działań samej administracji, a także zapewnienie nieustannie rozwijających się technologii informacyjnych i informatycznych. W przypadku administracji publicznej w Polsce głównym zamiarem cyfryzacji jest doprowadzenie do tego, aby każdy obywatel i przedsiębiorca mógł załatwić dowolną sprawę urzędową przy wykorzystaniu drogi elektronicznej[11]. Ponadto rozwój nowoczesnych technologii bardzo intensywnie przybiera na znaczeniu, gdzie zwiększa się ich rola w procesie komunikacji instytucji publicznych z odbiorcami usług. Dlatego konieczne staje się budowanie zaufania społecznego do sektora usług elektronicznych[12].

---

[7] Patrz: ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1648).

[8] Patrz: M. Golka, *Czym jest społeczeństwo informacyjne?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, nr 4, s. 253–254.

[9] K. Krzysztofek, M.S. Szczepański, *Zrozumieć rozwój: od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice 2005, s. 170.

[10] Patrz: J. Janowski, *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008, s. 25.

[11] D. Chaba, *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5, s. 13.

[12] Por. A. Dąbrowska, A. Wódkowski, M. Janoś-Kresło, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009, s. 13.

Próbując zdefiniować e-usługi, można zauważyć, że pojęcie to nie jest sprecyzowane. Przyczyną tej sytuacji jest fakt, że rozwój tych usług jest bardzo dynamiczny i występuje na każdej płaszczyźnie życia publicznego i społecznego. Elektroniczna usługa świadczona przez Internet oraz coraz bardziej zaawansowanych technologii informatycznych, co zmierza do zaspokajania potrzeb obywateli przy zachowaniu odpowiedniej jakość takich obsług i wdrażania przyjętych procedur. Świadczenie e-usług w większości jest zautomatyzowane, choć czasami wymagana jest niewielka ingerencja obywatela. Usługi elektroniczne są zawsze aktualizowane, co pozwala na korzystanie z nich na podstawie czasu rzeczywistego. Dodatkowo także nie pojawiają się żadne ograniczenia czasowe – usługi takie są zawsze dostępne w każdej sytuacji, kiedy tylko obywatele ich potrzebują[13]. Rozwój i funkcjonalność e-usług cechuje dominacja informacji jako ważnego źródła kapitału. Istotna jest przy tym powszechna dostępność, wygoda, oszczędność czasu a przede wszystkim ograniczanie ponoszonych kosztów. Także transformacja e-usług staje się nieodłączną częścią rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Określa się go jako kolejną fazę rozwoju ludzkości (po społeczeństwie agrarnym i industrialnym), którego nadrzędną cechą jest dominacja zdobytej informacji[14].

Elektroniczna usługa jest usługą ściśle spersonalizowaną w stosunku do konkretnej osoby i dostarczana jest za pomocą urządzeń elektronicznych i łączy internetowych. Każdy obywatel ma uprawnienia do zarządzania swoimi danymi. Świadczenie takie jest przeprowadzane w Internecie, a dostęp do niej można uzyskać z każdego urządzenia mającego bezpieczny dostęp do połączenia z daną usługą. Zazwyczaj każda forma e-usługi wymaga niedużego wkładu usługobiorcy. Po zalogowaniu danymi uwierzytelniającymi otrzymuje się dostęp do konta i informacji, zaś usługa taka bardzo często wypełnia „w imieniu" usługodawcy wszelkie obliczenia. Takim przykładem może być usługa „Twój e-Pit", gdzie po zalogowaniu się do e-urzędu skarbowego należy wpisać w odpowiedniej rubryce numer PESEL lub NIP. Można również zalogować się w inny sposób, wykorzystując np. profil zaufany, bankowość elektroniczną, e-dowód lub aplikację „mObywatel". Po zalogowaniu pojawia się rozliczony już PIT według danych, jakimi usługa dysponuje. Na koniec należy jedynie zaakceptować widoczne w systemie informacje[15].

Współczesna elektroniczna administracja staje się ważnym instrumentem służącym umocnieniu demokracji i praw obywatelskich. Jest to możliwe, gdyż za jej pomocą obywatele zyskują lepszy wgląd w działalność administracji na

[13] *Usługi elektroniczne*, http://eregion.wzp.pl/obszary/uslugi-elektroniczne (data dostępu: 10.05.2022).

[14] T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 7–8, s. 110.

[15] https://www.podatki.gov.pl/pit/twoj-e-pit/ (data dostępu: 11.05.2022).

każdym etapie jej działalności[16]. Warto również wspomnieć o realnych korzyściach z tego tytułu wynikających, jakimi są np.: łatwiejszy dostęp do informacji dla obywateli, szybsze i wygodniejsze załatwianie swoich spraw czy też zwiększenie dostępności usług dla osób niepełnosprawnych, które mogą z nich korzystać bez konieczności pojawiania się w urzędzie. Obserwuje się tendencję, że administracja publiczna chce być dostępna dla wszystkich obywateli w niespotykanym dotąd wymiarze i na dużą skalę[17]. Stąd też potrzebna jest merytoryczna dyskusja na ten temat oraz przełamywanie różnych barier, przez które wciąż wspominana usługa nie jest tak efektywna i dla wszystkich dostępna, choć taka być powinna.

Świadczenie elektronicznych usług w prawie administracyjnym materialnym

Materialne prawo administracyjne to część prawa regulująca przede wszystkim prawa i obowiązki obywateli, a także zadania i kompetencje organów administracji publicznej[18]. W tej sferze wpływ rozwoju elektronicznych usług jest szczególnie najdalej idący[19]. Dostrzega się dużą liczbę aktów prawnych, które nakładają na administrację publiczną liczne obowiązki z tym związane. Jedną z ważniejszych podstaw prawnych w tym zakresie jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[20], która w swoim art. 2 ust. 1 wskazuje podmioty odpowiedzialne za stosowanie postanowień ustawy. Szczególnie ważną kategorię zadań publicznych stanowią rejestry publiczne, które prowadzone są w formie elektronicznej na podstawie przepisów odrębnych[21]. W myśl art. 13 ust. 1 przedmiotowej ustawy podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności. Niezbędne staje się również prowadzenie rejestru w sposób zapewniający spełnianie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, zaś w przypadku gdy

---

[16] A. Sytek, op. cit., s. 71–72.

[17] Por. R. Tadeusiewicz, *Czy e-administracja może być narzędziem formowania społeczeństwa informacyjnego?*, „eAdministracja" 2005, nr 1, s. 9.

[18] Szerzej: Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 4.

[19] Por. T. Szewc, op. cit., s. 113–116.

[20] Patrz: ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm.), dalej jako u.i.d.

[21] Przykładem takiego rejestru może być wykaz organizacji pożytku publicznego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodnie z odrębnymi przepisami, może przekazać 1% podatku – art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 1327 ze zm.).

ten rejestr działa – przy użyciu obecnie wykorzystywanych systemów teleinformatycznych. Taki rejestr musi być prowadzony zgodnie z minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej, a także powinien umożliwiać dostarczanie informacji do tego rejestru oraz udostępniać informacje z tego rejestru drogą elektroniczną, wykorzystując systemy teleinformatyczne[22].

Warto też wspomnieć, że istnieją już od wielu lat działania administracji publicznej, które aktywnie są ukierunkowane na rozwój e-usług. Można do nich zaliczyć w szczególności:

– udostępnianie szerokiego zakresu usług administracji publicznej, które świadczone są drogą elektroniczną,

– podnoszenie efektywności administracji publicznej za pomocą zastosowania interoperacyjnych rozwiązań informatycznych,

– udostępnianie obywatelom, samorządom i innym podmiotom danych z rejestrów referencyjnych oraz innych informacji sektora publicznego, w celu ich wykorzystania na rzecz koniecznej rozbudowy oferty treści i usług,

– wsparcie rozwoju e-usług o szerokim zasięgu oraz wzajemnego uznawania rozwiązań i narzędzi teleinformatycznych.

Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania prawne zawarte w art. 39 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego[23]. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie takiego organu. Z powyższymi działami ściśle koreluje ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych[24]. Wskazane są w niej główne zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, zasady i warunki świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego czy chociażby zasady wykorzystywania kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia dokumentów elektronicznych, wykorzystywanych do wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi. Tematyka dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym doczekało się monograficznego wydania. Zawarto w nim istotne zagadnienia, które są związane z posługiwaniem się dokumentem elektronicznym na różnych etapach postępowania administracyjnego, począwszy od jego wszczęcia, aż po zagadnienia związane z doręczeniem decyzji w postaci elektronicznej[25]. Nie należy przy tym zapominać o innej, jakże ważnej z punktu widzenia

[22] Art. 14 ust. 1 pkt 1–3 u.i.d.

[23] Art. 39 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

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

[25] Szerzej: B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 1–344.

doręczeń elektronicznych ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[26]. W trybie art. 144 § 1a ustawy Ordynacja podatkowa organ podatkowy doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu podatkowego albo w siedzibie organu podatkowego.

Możliwość realizacji takich zadań przez administrację publiczną wymaga przekazywania wielu dokumentów między samymi organami, ale również od lub do podmiotów zewnętrznych. Działania takie charakteryzuje art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[27], zgodnie z którym podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego, opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania takiego aktu organ, w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną[28]. Jednak niezależnie od dotychczas obowiązującego systemu obiegu dokumentów papierowych podmiot publiczny, organizując przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, jest obowiązany zapewnić odpowiednie warunki przekazywania danych, również w postaci elektronicznej. Jest to możliwe poprzez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw, należących do jego zakresu działania, wykorzystując informatyczne nośniki danych lub środki komunikacji elektronicznej[29]. Konkretne już warunki dotyczące w szczególności sposobu sporządzania pism w postaci elektronicznej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych[30].

Innym ważnym obszarem, który wykorzystuje możliwości związane z zastosowaniem e-usług w normach prawa administracyjnego materialnego, jest informacja publiczna, która podlega regulacjom prawnym dotyczącym dostępu do informacji publicznej[31]. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, również i elektronicznej, gdzie od osoby wykonującej takie prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego[32].

---

[26] Art. 144 § 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).

[27] Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

[28] Patrz: u.ś.u.d.e.

[29] Szerzej: art. 16 ust. 1 u.i.d.

[30] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2011 r., poz. 1216).

[31] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej jako u.d.i.p.

[32] Art. 2 ust. 1–2 u.d.i.p.

Jednym ze sposobów udostępnienia informacji jest ogłaszanie informacji publicznej, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej[33]. Szczegółowe założenia w tej materii reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej[34]. Istnieje pogląd, że wskazanie sposobu komunikowania się między wnioskodawcą a dysponentem jest nieobligatoryjnym elementem żądania o daną informację publiczną. Wyznaczony przez wnioskodawcę sposób jest wiążący dla adresata wniosku. Jednak kiedy osoba wnioskująca nie wskazuje kanału komunikacji, to uznaje się, że dysponent informacji może zastosować wybrany przez siebie sposób przekazania informacji, gdyż z zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika obowiązek doręczenia informacji tą samą drogą, jaką został złożony wniosek. Dopuszczalne zatem staje się zastosowanie więcej niż jednego kanału komunikacji z wnioskodawcą, np. jednocześnie poczty tradycyjnej i komunikacji elektronicznej[35].

Inne wybrane rozwiązania prawne dotyczące wdrażania usług elektronicznych

Należy wskazać, że istnieje szereg innych regulacji prawnych w obszarze prawa administracyjnego materialnego, które regulują zagadnienia związane z szeroko rozumianym świadczeniem usług elektronicznych. Niezwykle ważnym tematem, wymagającym odrębnej charakterystyki, staje się analiza obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących wymaganych warunków informatycznych, technicznych oraz organizacyjnych w zakresie funkcjonowania publicznych systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych określa w szczególności Krajowe Ramy Interoperacyjności, minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych[36]. Zgodnie z zapisami § 3 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia Krajowe Ramy Interoperacyjności określają w szczególności:

[33] Art. 7 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p.

[34] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 10, poz. 68).

[35] Szerzej: wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 października 2017 r., sygn. akt II SAB/Bd 71/17; wyrok WSA w Gliwicach z 1 października 2018 r., sygn. akt IV SAB/Gl 29/18.

[36] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2011 r., poz. 526), dalej jako rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności.

– sposoby postępowania podmiotu realizującego zadania publiczne w zakresie doboru środków, metod i standardów wykorzystywanych do ustanowienia, wdrożenia, eksploatacji, monitorowania, przeglądu, utrzymania i udoskonalania systemu teleinformatycznego wykorzystywanego do realizacji zadań oraz procedur organizacyjnych,

– sposoby postępowania podmiotu realizującego zadania publiczne w zakresie przejrzystego wyboru norm, standardów i rekomendacji w zakresie interoperacyjności semantycznej, organizacyjnej oraz technologicznej, z zapewnieniem zasady neutralności techno logicznej.

Na gruncie prawa polskiego definicję interoperacyjności zawiera art. 3 pkt 18 wspominanej już ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, który charakteryzuje interoperacyjność jako zdolność różnych podmiotów oraz używanych przez nie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania na rzecz osiągnięcia wzajemnie korzystnych i uzgodnionych celów, z uwzględnieniem współdzielenia informacji i wiedzy, osiąganych za pomocą systemów teleinformatycznych. Główny nacisk został tu położony na zagadnienia zdolności do współdziałania różnych podmiotów, systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych. To współdziałanie jest prowadzone po to, aby osiągnąć cele korzystne dla wszystkich stron i przez nie wspólnie uzgodnione. W praktyce takie działania oznaczają obecność kryteriów standaryzacyjnych, które gwarantują uczestnikom właściwą i pożądaną wymianę informacji i wiedzy. W tym kontekście należy zidentyfikować pojęcie systemu teleinformatycznego. System taki rozumiany jest jako zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający w szczególności przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego[37]. Co więcej, podmioty publiczne mają wręcz obowiązek używania do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, które taką interoperacyjność zapewniają, gdzie na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności[38].

Wśród licznych sektorowych rozwiązań związanych z informatyzacją (elektronizacją) procesu realizacji zadań publicznych należy wspomnieć chociażby o rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jed-

[37] Art. 3 pkt 3 u.i.d.
[38] Art. 13 ust. 1 u.i.d.

nostkach organizacyjnych pomocy społecznej[39]. Rozporządzenie to w § 1 określa opis systemów teleinformatycznych, stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, zawierający strukturę systemu, wymaganą minimalną jego funkcjonalność i zakres komunikacji. Opisane są w nim również wymagania standaryzujące w zakresie bezpieczeństwa, wydajności i rozwoju systemu, a także sposób postępowania w sytuacji stwierdzania zgodności oprogramowania z opisem systemu. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych w urzędach administracji publicznej[40] czy rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w publicznych służbach zatrudnienia[41] jednoznacznie zobowiązują te urzędy do korzystania z systemów teleinformatycznych. Warto też przywołać rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w urzędach administracji publicznej[42]. Rozporządzenie to określa systemy teleinformatyczne stosowane w urzędach administracji publicznej, które realizują zadania w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Innym przykładem wdrażania systemów teleinformatycznych w administracji publicznej są rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach[43]. Odnaleźć w nim można sposób, tryb i standardy techniczne niezbędne do tworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, a także rozwiązania determinujące treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień o zmianach danych, które prowadzone są w poszczególnych rejestrach publicznych mających znaczenie dla innych rejestrów publicznych, włączonych w zintegrowany system informacji o nieruchomościach. Warto odnotować również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu

[39] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 216, poz. 1609).

[40] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych w urzędach administracji publicznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 216, poz. 1610).

[41] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w publicznych służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2011 r., Nr 130, poz. 754).

[42] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w urzędach administracji publicznej (Dz.U. z 2010 r., Nr 118, poz. 798).

[43] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz.U. z 2013 r., poz. 249).

certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów teleinformatycznych, które określa wykaz certyfikatów uprawniających do przeprowadzania kontroli w odniesieniu do art. 25 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[44]. Należy w tym miejscu również wspomnieć o kierunkowej tendencji gromadzenia pewnych kategorii informacji administracyjnych w odrębnych systemach informatycznych. Przykładem mogą być tutaj np. przepisy ustaw: o infrastrukturze informacji przestrzennej, o systemie informacji oświatowej czy o systemie informacji w ochronie zdrowia[45].

Jednak aby obraz wdrażania usług drogą elektroniczną w administracji publicznej uznany był za bardziej kompleksowy, konieczne staje się przywołanie jeszcze kilku – wybranych oczywiście – regulacji prawnych. Należą do nich m.in.:

– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym,

– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej,

– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do uwierzytelniania użytkowników,

– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego[46].

Unormowania te łączy wskazanie w nich niezbędnych warunków do dokonywania „transakcji" elektronicznych, wykorzystujących innowacyjne narzędzia informatyczne.

---

[44] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 177, poz. 1195).

[45] Szerzej: ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 214); ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 868 ze zm.); ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1155).

[46] Szerzej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 29); rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1969 ze zm.); rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do uwierzytelniania użytkowników (Dz.U. z 2020 r., poz. 399); rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1194).

Determinanty rozwoju e-usług w zakresie ich szans i zagrożeń

Dość różnorodny poziom wdrażania i adaptacji różnych rozwiązań e-usług w wielu krajach Unii Europejskiej związany jest w dużej mierze z umiejętnością przezwyciężania najważniejszych barier rozwojowych, nie tylko na poziomie projektowania, upowszechniania czy wdrażania, ale również umiejętnego zastosowania i użytkowania współczesnych rozwiązań technicznych. Należy zaznaczyć, że mimo pierwotnie dostrzeganych korzyści, które w sposób oczywisty wynikały z zastosowania technologii informatycznych i komunikach, wiele projektów kończyło się niepowodzeniem, co ograniczało dalsze wdrażanie proponowanych rozwiązań[47]. Elektroniczne usługi świadczone przez jednostki sektora finansów publicznych są obiektem nieustannych badań naukowych, szczególnie w ujęciu identyfikowania czynników sukcesu, a także testowania modeli e-usług akceptowanych przez społeczeństwo. W systemie wdrażania i rozwoju e-usług ważne znaczenie pełni świadomość technologiczna oraz zdolność do wdrożenia tych narzędzi zarówno na poziomie instytucji publicznych, jak i każdego obywatela[48]. Pomyślność implementacji nowych rozwiązań prawnych i funkcjonalnych w zakresie rozwoju e-usług w administracji publicznej uwarunkowany jest bez wątpienia wieloma okolicznościami, które związane są z założeniami technologicznymi, ekonomicznymi, kulturowymi czy ludzkimi[49]. Działania te mogą przybierać różną postać. Mogą mieć charakter wewnętrzny, najczęściej usytuowany po stronie dostawców usług, lub charakter zewnętrzny, który ściśle powiązany jest z samymi użytkownikami usług.

Stosowanie nowoczesnych technologii w administracji publicznej powinno zmierzać w kierunku konieczności wprowadzania zmian zarządczych, tym samym kreując szanse w użytkowaniu takich narzędzi. Propozycje *de lege ferenda* w zakresie e-usług skierowane są w stronę budowania transparentności realizowanych przez administrację publiczną działań, poprawiając tym samym ich skuteczność i efektywność, poprzez budowanie dobrych relacji z obywatelami. Rozwiązania w zakresie e-usług, które są wykorzystywane na wszystkich poziomach funkcjonowania administracji (rządowy, samorządowy), powinny również odpowiadać oczekiwaniom obywateli, gwarantując w ten sposób efektywne i gospodarne administrowanie zasobami i dobrami publicznymi. Jednym z obszarów obecności e-usług powinno być rozwijanie transparentności korzystania z tej formy komunikacji, co ma na celu zapewnianie przejrzystości,

[47] J. Ejdys, op. cit., s. 34.

[48] Por. J.V. Chen, R.J.M. Jubilado, E.P.S. Capistrano, D.C. Yen, *Factors affecting online tax filing – An application of the IS Success Model and trust theory*, „Computers in Human Behavior" 2015, vol. 43, s. 251–261.

[49] Szerzej m.in.: M.A. Shareef, V. Kumar, U. Kumar, Y.K. Dwivedi, *e-Government Adoption Model (GAM): Differing service maturity levels*, „Government Information Quarterly" 2011, vol. 28(1), s. 17–34.

odpowiedzialności, skuteczności, gospodarności czy efektywności wysiłków podejmowanych na wszystkich szczeblach funkcjonowania administracji publicznej, aby zadania publiczne realizowane były w sposób właściwy.

Jednak aby zapewnić rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną oraz zwiększyć udział takich usług wdrażanych przez organy administracji publicznej, wykorzystuje się przepisy wspomnianej już ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[50]. Ustawa ta w dużej mierze reguluje główne zasady wykorzystywania technik telekomunikacyjnych i informatycznych w podmiotach publicznych[51]. W przepisach tej ustawy ustawodawca zobligował organy administracji publicznej m.in. do:

– używania przy realizacji zadań publicznych, systemów teleinformatycznych, które spełniają minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, gwarantujących interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności (art. 13 ust. 1 u.i.d.);

– prowadzenia rejestru publicznego w sposób zapewniający spełnianie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych oraz zgodnie z minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej (art. 14 ust. 1 i 2 u.i.d.);

– umożliwienia dostarczania informacji do rejestru publicznego oraz udostępnianie informacji z tego rejestru drogą elektroniczną, w przypadku gdy działa on przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych (art. 14 ust. 3 u.i.d.);

– zapewnienia przez podmiot publiczny, organizujący przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, możliwości przekazywania danych także w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych, które związane są z załatwianiem spraw, przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej (art. 16 ust. 1 u.i.d.);

– udostępnienia na ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym formularza elektronicznego, umożliwiającego wygenerowanie dokumentu elektronicznego w celu złożenia go za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 16a ust. 1 pkt. 3 u.i.d.);

– zapewnienia zgodności usług udostępnianych na ePUAP z przepisami stanowiącymi podstawę sporządzenia wzoru dokumentu elektronicznego oraz dokonywania aktualizacji tych usług w katalogu usług (art. 19d u.i.d.).

Dla samego urzędu administracji publicznej, a tym samym dla urzędnika, wartością dodaną do wdrażania e-usług, jest możliwość zapewnienia zautomatyzowania dużej części procedur administracyjnych. Jednak obie strony, czyli urząd i obywatel, muszą chcieć aktywnie korzystać z systemów informa-

[50] Por. A. Bohdan, *Aspekty prawne i praktyczne świadczenia e-usług przez samorząd gminny na przykładzie gmin województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5, s. 3–4.

[51] G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 21.

tycznych, a także posiadać przy tym niezbędne techniczne umiejętności do korzystania z elektronicznych platform załatwianych spraw.

Nie zawsze jednak proces implementowania nowych rozwiązań technicznych przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami. Istnieje przy tym dużo barier, które związane są z pełnym wdrożeniem e-usług, tj. takich, które w całości mogą być zrealizowane tylko i wyłącznie drogą internetową. Mogą to być bariery o charakterze prawnym (np. obowiązek osobistego stawiennictwa w urzędzie), psychologicznym (np. niechęć przed nowymi rozwiązaniami) czy technologicznym (np. brak odpowiednich narzędzi w postaci komputera i oprogramowania)[52]. Uwzględniając zatem rodzaj i charakter potencjalnych zagrożeń w zakresie wdrażania e-usług, niezwykle ważna staje się wczesna ich identyfikacja. Tego typu działanie może zapewnić organom administracji publicznej podjęcie kroków zapobiegawczych i korygujących, których celem jest przyjęcie konkretnego rozwiązania, a w dalszej kolejności satysfakcja z korzystania e-usług przez wszystkich użytkowników. Do potencjalnych barier, które odnoszą się do użytkowników rozwiązań w zakresie korzystania z e-usług, można zaliczyć:

– ograniczony (w dalszym ciągu) dostęp obywateli do Internetu,
– brak jednolitego systemu i wspólnych standardów wymiany dokumentów,
– wciąż niski poziom edukacji obywateli w obszarze nowych rozwiązań informatycznych,
– brak wystarczających kompetencji i wiedzy przez użytkowników nowoczesnych technologii informatycznych,
– niski poziom wykorzystywania technologii ICT w wielu procesach biznesowych (np. elektroniczny obieg dokumentów),
– obawy dotyczące bezpieczeństwa danych i informacji przekazywanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
– kłopoty z wykorzystywaniem podpisu elektronicznego,
– niski poziom zaufania do tzw. e-administracji,
– brak wiedzy na temat możliwości dostępu do elektronicznych usług,
– pierwszeństwo osobistych kontaktów z pracownikami urzędów publicznych[53].

Oprócz wskazanych, najczęściej obserwowanych problemów we wdrażaniu e-usług, pojawiają się również: błędy na etapie projektowania nowych rozwiązań informatycznych, brak niewystarczających zasobów kadrowych obsługujących nowe technologie, widoczna niechęć do zmian, brak odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa sieci, brak lub niewystarczająca polityka organizacji

[52] Więcej na ten temat: M. Bugdol, *Organizacyjne problemy wdrażania e-usług w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 7–8, s. 157–158.

[53] Por. M. Olender-Skorek, M. Sylwestrzak, B. Bartoszewska, R. Czarnecki, *Bariery rozwoju e-administracji w Polsce – analiza sytuacji na w 7 osi POIG*, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2016, nr 123, s. 169–179.

w zakresie bezpieczeństwa, brak jednoznacznych wytycznych w zakresie stosowania nowych rozwiązań informatycznych[54]. Oczywiście te bariery nie występują systemowo we wszystkich organach administracji publicznej, gdyż wiele z takich podmiotów posiada zaawansowane usługi elektroniczne, które z powodzeniem wdraża. Istnieją również procedury, które chronią właścicieli danych przed nieautoryzowanym lub nieuprawnionym dostępem do takich usług.

Dość ważnym założeniem, bezpośrednio wpływającym na dynamikę rozwoju e-usług, jest konieczny dostęp do infrastruktury internetowej, który jest coraz większy. Jednak dostrzega się brak wystarczającego dostępu do łącz szerokopasmowych. Problemem może być również wciąż niewystarczająca świadomość wykorzystywania e-usług, szczególnie przez osoby starsze, chociaż w tym obszarze dostrzega się coraz większe zainteresowanie wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Innym problemem, z którym spotyka się cały sektor administracji publicznej, jest kwestia budowania zaufania do nowatorskich rozwiązań oferowanych przez e-administrację. Stąd świadomość przyczyn, dla których użytkownicy ufają lub nie ufają usługom proponowanym przez administrację publiczną, ma fundamentalne znaczenie w budowaniu relacji między administracją publiczną a obywatelem. Obserwując konieczność dwukierunkowego przepływu informacji w ramach e-usług, można zauważyć, że zaufanie społeczne do takich rozwiązań odzwierciedla zainteresowanie użytkowników na temat pozyskiwania i przekazywania danych i informacji w relacji z organami administracji publicznej[55].

Podsumowanie

Rynek usług elektronicznych Polsce rozwija się bardzo dynamicznie i obejmuje coraz większą liczbę branż. Wiele pojawiających się w Internecie usług charakteryzuje coraz bardziej powszechna dostępność. Dzięki wprowadzaniu nowych form połączenia z Internetem i wykorzystując technologię mobilną, wzrasta liczba internautów, co jest dodatkowym czynnikiem, który sprzyja wprowadzaniu na rynek nowych usług. Nowoczesna e-usługa oferowana przez administrację publiczną musi zatem być nastawiona na mobilność, społeczność, oryginalność, indywidualizm i przede wszystkim prostotę. Nowe możliwości takiej komunikacji generują przy tym większy dostęp i popyt na oferty e-usług. Wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań to także potrzeba zapewnienia odpowiedniej technologii i warunków informatycznych, technicznych i organizacyjnych dla funkcjonowania publicznych systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych.

[54] Szerzej: J.V. Chen, R.J.M. Jubilado, E.P.S. Capistrano, D.C. Yen, op. cit., s. 251–261.

[55] Zob. H.M.B.P. Ranaweer, *Perspective of trust towards e-government initiatives in Sri Lanka*, „Ranaweera SpringerPlus" 2016, vol. 5(22), s. 1–11.

Kluczowe wnioski płynące z analizy przeprowadzonych obserwacji uwypuklają konieczność zintensyfikowania polityki informacyjnej i edukacyjnej w zakresie wykorzystania usług elektronicznych. Zwiększająca się przy tym świadomość społeczna na temat korzyści, jakie daje dynamiczny rozwój e-usług w Polsce, mimo nieustanych trudności, bez wątpienia sukcesywnie przyczynia się do większego zainteresowania, a tym samym i wykorzystania możliwości, jakie w coraz większym stopniu oferuje administracja publiczna za pomocą dostarczanych przez nią e-usług. Ponadto przeprowadzone założenia wskazują, że w obszarach zmian technologicznych w administracji publicznej wykorzystującej aktywnie narzędzia komunikacyjne i elektroniczne nastąpił widoczny progres. Pozytywnym efektem takiego działania jest zwiększająca wśród obywateli dostępność do elektronicznych usług, co gwarantuje (skutecznie i sprawnie) realizację spraw urzędowych.

Jedną z kluczowych cech usługi elektronicznej jest zatem jej większa personalizacja w odniesieniu do każdego użytkownika. Taki użytkownik nie jest bowiem jednym z wielu, ale może odnieść nieodparte wrażenie, że dana usługa jest skierowana bezpośrednio do niego. Dzięki takiemu podejściu rozwija się jednocześnie większy poziom społecznego zaufania do tego typu aktywności oferowanych przez organy administracji publicznej. Nie można przy tym zapominać, że rozwój każdej sfery działalności państwa, w tym rozwój e-usług, poddawany jest nieustannym testom dotyczącym wyznaczania pozytywnych kierunków zmian w tym zakresie. Zawsze przy wprowadzaniu nowatorskich rozwiązań zarządczych i komunikacyjnych pojawiają się w także i niebezpieczeństwa. Jednak należy patrzeć w przyszłość z optymizmem, gdyż celem e-usług jest przede wszystkim zapewnienie lepszej komunikacji i szybkości załatwiania spraw. Niezależnie zatem czego będzie dotyczyła konkretna usługa, następować będzie ciągły przyrost nowych rozwiązań w zakresie dostarczanych e-usług, które będą bez wątpienia ograniczać i wypierać tradycyjne kontakty z urzędami.

Wykaz literatury

Bohdan A., *Aspekty prawne i praktyczne świadczenia e-usług przez samorząd gminny na przykładzie gmin województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5.

Bugdol M., *Organizacyjne problemy wdrażania e-usług w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 7–8.

Chaba D., *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 5.

Chen J.V., Jubilado R.J.M., Capistrano E.P.S., Yen D.C., *Factors affecting online tax filing – An application of the IS Success Model and trust theory*, „Computers in Human Behavior" 2015, vol. 43.

Dąbrowska A., Wódkowski A., Janoś-Kresło M., *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Difin, Warszawa 2009.

Ejdys J., *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2018.
Fazlagić J., *Zjawisko nadmiaru informacji a współczesną edukacja*, „E-mentor" 2010, nr 10.
Fazlagić J., *Czy Twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług? Podpowiedzi dla MSP*, PARP, Warszawa 2012.
Golka M., *Czym jest społeczeństwo informacyjne?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, nr 4.
Golka M., *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2008.
Hardt M., Negri A., *Imperium*, przeł. S. Ślusarski i A. Kołbaniuk, W.A.B., Warszawa 2005.
Janowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
Krzysztofek K., Szczepański M.S., *Zrozumieć rozwój: od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wyd. UŚ, Katowice 2005.
Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Olender-Skorek M., Sylwestrzak M., Bartoszewska B., Czarnecki R., *Bariery rozwoju e-administracji w Polsce – analiza sytuacji na w 7 osi POIG*, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2016, nr 123.
Ranaweera H.M.B.P., *Perspective of trust towards e-government initiatives in Sri Lanka*, „Ranaweera SpringerPlus" 2016, vol. 5 (22).
Shareef M.A., Kumar V., Kumar U., Dwivedi Y.K., *e-Government Adoption Model (GAM): Differing service maturity levels*, „Government Information Quarterly" 2011, vol. 28(1).
Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
Szewc T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 7–8.
Sytek A., *Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 6.
Tadeusiewicz R., *Czy e-administracja może być narzędziem formowania społeczeństwa informacyjnego?*, „eAdministracja" 2005, nr 1.

Summary

Opportunities and threats for public administration in providing services by electronic means

Keywords: administrative law, public administration, electronic service, technology, opportunities, threats.

A contemporary implementation that uses assistance in public administration is one of the forms of dealing with official matters. The adopted legal bases for the provision of electronic services provide dynamic dynamics in the

development of information and communication technologies. Such solutions require constant changes of instruments. The adoption by the act of the model for regulating the subject services, good points for the provision of electronic services, based on the delegation model, ensures the adaptation of these provisions to a very fast technological solution. The aim is to show that the situation has opportunities in the sphere of life, and social development, also in terms of problems and barriers. Gather an approximation of the progress in government administration, administration indicating the progress, and how the threat will appear within the public administration. The author will also establish *de lege ferenda*, the overarching way of which is sufficient to ensure the functioning of the system and to enable the use of the electronic model of services implemented at all levels of public administration.

DOI: 10.31648/sp.8124

Marcin Skinder
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0001-5876-8977
skinder@ukw.edu.pl

Wdrażanie harmonizujących dezyderatów procesu bolońskiego i europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego w ustawach o szkolnictwie wyższym Litwy, Węgier i Kazachstanu

Wprowadzenie do realizacji procesu bolońskiego

Od 19 czerwca 1999 r., kiedy ogłoszono rozpoczęcie wdrażania procesu bolońskiego, zaczął on stanowić kombinację reform stopniowo wprowadzanych w europejskich systemach szkolnictwa wyższego służących skutecznemu konkurowaniu w spektrum globalnym, głównie z USA. Z prawnego punktu widzenia proces nie zyskał postaci konwencji europejskiej, oparto go raczej o wzajemne porozumienia i dobrowolne deklaracje państw sygnatariuszy. Na przykład nie nałożono obowiązków wdrożenia ustalanych co dwa lata dezyderatów. Przedstawiciele państw członkowskich (obecnie 49) spotykali się nieprzerwanie w przytoczonych odstępach czasowych na konferencjach ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe. Między spotkaniami działała tzw. grupa kontynuacji (*Bologna Follow-up group* – BFUG)[1].

Geneza tego procesu sięga lat 90. XX w., kiedy sytuacja makropolityczna i społeczna sprzyjały dążeniom władz UE do rozmaitych reform. Można tu wspomnieć o utrwaleniu swobód przepływu osób, towarów, usług i kapitału skutkujących powstaniem jednolitego rynku, wejściu w życie w 1993 r. traktatu o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht), przystąpieniu w 1995 r. Austrii, Finlandii i Szwecji do struktur unijnych oraz o ustanowieniu układu z Schengen umożliwiającemu obywatelom podróżowanie bez kontroli paszportowych. Ta systemowa przebudowa nie uwzględniała, niestety, edukacji na poziomie

[1] A. Wesołowska, *Proces Boloński i powstanie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7, s. 379–380.

szkół wyższych, co oznaczać mogło swoisty rozziew między światem akademickim a gospodarką. Dopiero pod koniec lat 90. ubiegłego wieku ministrowie prężniej włączyli się w modernizację własnego sektora.

Wspomniane reformy rozpoczęto ogłoszeniem deklaracji sorbońskiej, którą 25 maja 1998 r. podpisali ministrowie odpowiedzialni za szkolnictwo wyższe Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch i Francji[2]. Deklaracja sorbońska uwzględniała zwiększenie konkurencyjności europejskiej oferty edukacyjnej, rozbudowaną dynamikę mobilności akademickiej i uatrakcyjnienie kształcenia w odniesieniu do innych regionów świata. Mobilność miała być rozbudowana poprzez wdrożenie nowych dezyderatów harmonizujących, a dotyczących fundamentalnych dezyderatów – struktury studiów i wielostopniowości kształcenia (aż do trzeciego stopnia – doktora). Ministrowie zapowiedzieli wtedy uruchomienie nowych kierunków przemieszczania się studentów w Unii Europejskiej z użyciem nowej „waluty ekwiwalentnej" w odniesieniu do kształcenia – *European Credit Transfer System* (ECTS)[3]. Ostatecznie aktywność podejmowana w ramach deklaracji sorbońskiej nie osiągnęła wystarczającej dynamiki. Można to zresztą zaobserwować w różnych publikacjach krajowych i zagranicznych; już powszechnie autorzy wskazują na deklarację bolońską jako główny proces inspirujący harmonizowanie szkolnictwa wyższego w Europie, a przecież podobnie interesujących projektów było więcej – od deklaracji kopenhaskiej, deklaracji goteborskiej aż do strategii lizbońskiej[4]. Koncept harmonizowania znalazł podatny grunt do ewoluowania w środowisku ministrów szkolnictwa wyższego do tego stopnia, że do dzisiaj rudymentarny cel rozwijania *European Higher Education Area* (ang. EHEA; europejski obszar szkolnictwa wyższego, dalej jako EOSW) funkcjonuje na poziomie uzgodnień międzyrządowych, a nie w ramach prawa Unii Europejskiej[5].

EOSW – osiągnięcie celu i dalszy rozwój

Wśród głównych celów procesu bolońskiego nadrzędnym jest zapewnienie, rozmaitymi narzędziami, spójności systemów szkolnictwa wyższego w Europie.

---

[2] Joint Declaration on Harmonisation of the Architecture of the European Education System [The Sorbonne Declaration], www.ehea.info/files.

[3] ECTS stanowi narzędzie bolońskie związane bezpośrednio z obciążeniem studenta pracą dla osiągnięcia określonych wyników, przyczyniając się do wzrostu przejrzystości w szkolnictwie wyższym. Służą też europejskiej ekwiwalentności wykształcenia zdobytej nie tylko w uniwersytetach, ale w rozmaitych instytucjach.

[4] Więcej: M. Skinder, *Proces Boloński – projekt społeczno-edukacyjny*, Bydgoszcz 2009, s. 47–55.

[5] The European Higher Education Area: Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999 [The Bologna Declaration], www.ehea.info/files.

W jego ramach w 2010 r. ogłoszono już osiągnięcie wspomnianego EOSW służącego ułatwieniom w mobilności środowiska akademickiego i zapewniającego nieskrępowany dostęp do europejskich systemów kształcenia na poziomie wyższym, co ostatecznie ma też zwiększyć ich konkurencyjność na całym świecie. EOSW nadal jest rozwijany, a istotne stało się teraz monitorowanie przez Komisję Europejską postępów wzrostu liczby absolwentów uczelni wyższych w krajach Unii Europejskiej oraz wzmacnianie wymiaru socjalnego szkolnictwa wyższego jako istotnego dezyderatu procesu bolońskiego, co zostało potwierdzone przez ministrów szkolnictwa wyższego w 2018 r. w komunikacie paryskim[6]. W tym celu Komisja Europejska zobowiązała się do wspierania z programu Erasmus+ szkół wyższych przy wdrażaniu zintegrowanych strategii na rzecz inkluzji, równości płci i sukcesu edukacyjnego od momentu podjęcia studiów do ich ukończenia, w tym przez współpracę ze szkołami i organizatorami kształcenia i szkolenia zawodowego. Mechanizm ten polega na koordynacji i standaryzacji działań realizowanych w różnych państwach członkowskich. Ważne jest w tym kontekście także propagowanie modułowych programów studiów, które ułatwiają dostęp do kształcenia wyższego, w tym przyznawanie studentom punktów akumulacyjnych w ramach systemu ECTS za wolontariat i pracę społeczną, z jednoczesnym uwzględnieniem wsparcia uznawalności wykształcenia uchodźców i migrantów[7].

W kontekście EOSW uwzględnienia wymagało potwierdzenie powszechnego wprowadzenia trzystopniowego systemu szkolnictwa wyższego (studia licencjackie, magisterskie i doktoranckie), zapewnienie wzajemnego uznawania kwalifikacji i okresów nauki za granicą oraz wdrożenie systemu zapewnienia jakości w celu poprawy jakości, ale wydaje się, że przede wszystkim, adekwatności kształcenia[8]. Łączy się to ze słabością rynku pracy, problemem, który zaistniał właściwie w całej Unii Europejskiej, związanym z niedoborem specjalistów, w szczególności w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM[9]) oraz w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Potwierdzają to właściwie doniesienia z większości branż specjalistycznych, choćby z informatycznej. Na początku 2022 r. niedo-

[6] „As a follow-up to the Bologna Policy Forum, we mandate the BFUG to enter into a global policy dialogue to improve regular cooperation with other regions and international organisations. This dialogue should focus on promoting mutual learning and joint initiatives on issues of common interest, such as social inclusion and the wider role of higher education" – Paris Communiqué, Paris, May 25th 2018, s. 2–5.

[7] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Dotyczący Odnowionego Programu UE dla szkolnictwa wyższego, COM/2017/0247 Final.

[8] https://education.ec.europa.eu/pl/education-levels/higher-education/relevant-and-high-quality-higher-education.

[9] STEM to akronim od słów z języka angielskiego: Science, Technology, Engineering, Mathematic, czyli grupy nauk przyrodniczo-techniczno-matematycznych, http://stem.org.pl (data dostępu: 27.10.2022).

bór specjalistów z takiej branży w Polsce szacowany był na ok. 50 tys. osób, a w całej Europie na około 300 tys. Prognozuje się, że w drugiej połowie 2022 r. wskaźniki będą nawet wielokrotnie wyższe[10].

Harmonizowanie i aktywność BFUG

Warto podkreślić, że realizacja procesu bolońskiego i osiąganie kolejnych celów EOSW uwzględnia „mechanizm harmonizowania systemów szkolnictwa wyższego". Choć proces ten nie został włączony do podstawowych regulacji Unii Europejskiej, to wciąż ma fundamentalne znaczenie dla mobilności środowiska akademickiego, paneuropejskiej współpracy akademickiej oraz wzajemnej uznawalności okresów kształcenia uzyskanych za granicą. Rozumieć go można jako współpracę międzyrządową w dostosowywaniu regulacji prawnych, organizacyjnych zmian instytucjonalnych oraz w aktywności rozmaitych podmiotów mających różny udział w harmonizowaniu systemów szkolnictwa wyższego w Europie.

Można dodać, że harmonizowanie systemu szkolnictwa wyższego w ramach procesu bolońskiego nie jest tożsame z harmonizacją prawa oznaczającego zbliżanie, dostosowanie krajowych przepisów prawnych z unijnym *acquis communautaire*. Są oczywiście istotne podobieństwa związane głównie z równoległymi dążeniami do wzajemnego dostosowywania i zespalania rozmaitych części składowych i w takim ujęciu harmonizacja prawa znajduje najwięcej podobieństw do harmonizowania systemu szkolnictwa wyższego w procesie bolońskim[11]. Koordynowaniem prac w tym społeczno-edukacyjnym procesie zajmują się ministrowie szkolnictwa wyższego, którzy przygotowują dokumenty, które normatywnie uwzględniają ewaluację rezultatów i decyzji wytyczających dalsze priorytetowe kierunki[12]. Nie można zapomnieć przy tym o grupie kontynuującej prace w ramach procesu bolońskiego BFUG, która wykonuje główne zadania organizacyjne w imieniu europejskich ministrów. Przykładem takiego działania jest dołączenie podpisu Polski do oświadczenia członków i członków konsultacyjnych dot. konsekwencji agresji Rosji na Ukrainę (*Statement by members and consultative members of the BFUG on consequences*

[10] Szacunki sprzed pandemii sugerowały, że w ciągu mniej więcej sześciu lat niedobór specjalistów na europejskim rynku IT sięgnie ok. miliona osób. Pandemia spowodowała gwałtowny wzrost popularności usług cyfrowych i przeniesienie wielu dziedzin życia do świata online, co tylko pogłębiło niedobór pracowników z odpowiednimi umiejętnościami – https://biznes.interia.pl/praca/news-w-calej-europie-brakuje-specjalistow-it-polska-mierzy-sie-z-,nId,6109082 (data dostępu: 25.10.2022).

[11] Por. J. Osiejewicz, *Harmonizacja prawa państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa, 2016, s. 7.

[12] E. Solska, *Duch liberalizmu a projekt Europejskiej Przestrzeni Edukacyjnej*, Lublin 2011, s. 201–203.

of the Russian invasion of Ukraine)[13]. Innym przykładem, doskonale pokazującym skuteczność działania BFUG jest decyzja podjęta we francuskim Strasbourgu w dniach 11–12 kwietnia 2022 r. na „BFUG Meeting LXXX" o zawieszeniu Rosji i Białorusi w udziale w EOSW[14].

Wdrażanie i realizacja postanowień bolońskich

Postanowienia bolońskie (dezyderaty wdrożeniowe) zapisano w podstawowym dokumencie procesu bolońskiego *The European Higher Education Area: Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999*[15]. Znalazła się tam idea *Europe of Knowledge* (Europa wiedzy), określona jako zasada społecznego rozwoju i zdeterminowania obywatelstwa europejskiego do zapewnienia obywatelom zawodowych kompetencji i utrwalenia przynależności do wspólnej przestrzeni społecznej[16]. Realizowanie tej zasady związane było od początku z harmonizowaniem krajowych systemów szkolnictwa wyższego, które ułatwiłyby międzynarodową współpracę naukową i ujednoliciłyby rozwiązania organizacyjne w kształceniu z zagwarantowaną odrębnością kulturową narodowych systemów szkolnictwa wyższego.

Wdrażanie postanowień bolońskich, rozumianych jako realizację reform w europejskim szkolnictwie wyższym, można określić zakresem przedmiotowym procesu bolońskiego. Pierwotnie postanowienia zapisano w deklaracji bolońskiej z 1999 r., ale operacjonalizację najbardziej aktualnych narzędzi reformujących ogłasza się co dwa lata w komunikatach ministrów. Pierwotne postanowienia obejmują następujące dezyderaty: zapewnienie jakości kształcenia, wielostopniowość studiów, system punktów kredytowych (ECTS), wsparcie dla mobilności, uznawanie dyplomów, stopni, promocja europejskiego i społecznego wymiaru EOSW, wprowadzanie alternatywnych form kształcenia (*e-learning*, *lifelong learning*) i Europejskiej ramy kształcenia. Najbardziej

[13] Statement by members and consultative members of the BFUG on consequences of the Russian invasion of Ukraine, www.ehea.info (data dostępu: 25.10.2022).

[14] „In conclusion, it was agreed to submit a proposal to the BFUG to suspend the rights of representation of the Russian Federation and any other EHEA country that supports Russia, and that this motion would be discussed at point 6 of this agenda" – BFUG Meeting LXXX, 11–12 April 2022, Hosted by France, Venue: Council of Europe, Strasbourg, Minutes, s. 5.

[15] The European Higher Education Area: Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999, passim, www.ehea.info/page-ministerial-conference-bologna-1999 (data dostępu: 27.10.2022).

[16] „A Europe of Knowledge is now widely recognised as an irreplaceable factor for social and human growth and as an indispensable component to consolidate and enrich the European citizenship, capable of giving its citizens the necessary competences to face the challenges of the new millennium, together with an awareness of shared values and belonging to a common social and cultural space" – The European Higher Education Area: Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999, s. 1, www.ehea.info/page-ministerial-conference-bologna-1999.

aktualne dezyderaty uwzględniają zapisy w komunikatach, które ogłoszono tuż po osiągnięciu celów EOSW w 2010 r.

Tabela 1

Zakres przedmiotowy komunikatów ministrów szkolnictwa wyższego uczestniczących w procesie bolońskim po ogłoszeniu osiągnięcia EOSW w 2010 r.

Komunikaty ministrów i ich rok ogłoszenia	Zakres przedmiotowy procesu bolońskiego
Budapeszteńsko-wiedeński (2011)	Zakres poprzednich komunikatów wraz z: • ogłoszeniem osiągnięcia pełni zadeklarowanego w Bolonii w 1999 r. EOSW, • decyzją o kontynuacji procesu, • niezależną oceną przez konsorcjum naukowców realizacji dotychczasowych dezyderatów procesu, • uruchomieniem międzynarodowej strony internetowej EOSW, • *peer learning* (partnerskie uczenie się), • współpracą z państwami spoza Europy na zasadach koprezydencji.
Bukareszteński (2012)	Zakres poprzednich komunikatów wraz ze: • współpracą międzynarodową.
Erywański (2015)	Zakres poprzednich komunikatów wraz z: • podnoszeniem jakości i przydatności kształcenia, • kontynuacją wsparcia zatrudnialności absolwentów, • poprawą inkluzywnego charakteru systemów szkolnictwa wyższego.
Paryski (2018)	Zakres poprzednich komunikatów wraz z: • innowacjami w kształceniu akademickim, • trójstopniowym systemem kształcenia i ramami kwalifikacji, • uznawalnością wykształcenia, • zapewnianiem jakości w szkolnictwie wyższym, • nowelizacją wzoru suplementu do dyplomu.
Rzymski (2020)	Zakres poprzednich komunikatów wraz z: • opracowaniem krajowych ram kwalifikacji, • pełnym wdrożeniem konwencji lizbońskiej Rady Europy/UNESCO o uznawaniu kwalifikacji, • automatycznym uznawaniem kwalifikacji akademickich i okresów studiów w Europie, • rozwojem bazy danych zewnętrznego systemu zapewniania jakości (DEQAR[17]), • europejskim paszportem kwalifikacji dla uchodźców, • europejskim podejściem do zapewniania jakości programów typu *joint degree*, • wsparciem dla inkluzji społecznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Romanian Communiqué 19 November 2020, Yerevan Communiqué 14–15 May 2015, Bucharest Communiqué 26–27 April 2012, Budapest–Vienna Declaration, https://ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communiques (data dostępu: 25.10.2022).

[17] Reliable information on quality of European higher education and its assurance, www.eqar.eu.

Ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce – odniesienia do realizacji procesu bolońskiego na Litwie, Węgrzech i w Kazachstanie

W żadnej ustawie o szkolnictwie wyższym w wymienionych państwach nie znajdziemy bezpośrednich odniesień do pojęcia proces boloński. Zresztą sytuacja ta ma miejsce także w odniesieniu do naszego krajowego aktu prawnego. W ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym[18] uwzględniono wiele ważnych dla organizacji uniwersytetów kwestii, ale większość w małym stopniu uwzględnia dorobek procesu bolońskiego, szczególnie dezyderatów zgłaszanych przez ministrów w najbardziej aktualnych komunikatach. W przepisach ogólnych tego aktu prawnego (w pierwszych artykułach) nie znajdziemy odniesień do idei harmonizowania szkolnictwa europejskiego. W zasadzie znalazły się tam tylko odniesienia do sposobów potwierdzania efektów uczenia się oraz wykonywania zadań związanych z przypisywaniem poziomów Polskiej Ramy Kwalifikacji.

W ustawie o szkolnictwie wyższym Litwy[19] we wprowadzeniu znajdziemy fundamentalne odniesienia do misji szkolnictwa wyższego, a także do litewskiej polityki badań naukowych, w której gwarantowana jest odpowiednia jakość szkolnictwa wyższego i równy dostęp do szkolnictwa wyższego dla wszystkich obywateli. Polityka ta ma zapewnić, że system szkolnictwa wyższego zaspokaja potrzeby społeczeństwa i gospodarki, wspiera jego otwartość i integrację z międzynarodowym obszarem szkolnictwa wyższego i badań naukowych. Osiąganie tego celu można rozumieć jako wdrażanie dezyderatu bolońskiego udziału w europejskiej przestrzeni badawczej (*European Research Area* – ERA[20]), w której członkowie dążą do osiągnięcia jednolitego unijnego rynku badań, innowacji i technologii. Został on ustanowiony jeszcze w 2000 r.[21] i od tamtej pory pomaga stymulować unijne badania i innowacje, wspierając swobodną cyrkulację naukowców i wiedzy oraz ujednolicając krajowe polityki

[18] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 574, 583, 655, 682, 807, 1010, 1079, 1117, 1459).

[19] Część regulacji szkolnictwa wyższego znajdziemy w Republic of Lithuania Law Amending The Law on Education, 17 March 2011 No. XI-1281, Vilnius.

[20] Koncepcja europejskiej przestrzeni badawczej (EPB) miała swój początek podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r., a sama inicjatywa zyskała szersze zainteresowanie wraz z publikacją w 2007 r. „Zielonej Księgi" pt. *Europejska Przestrzeń Badawcza: Nowe perspektywy*. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (traktat lizboński) formalnie wprowadził EPB (art. 179), czyniąc swobodny przepływ naukowców i wiedzy oficjalnym celem Unii Europejskiej, łącznie ze zbiorem przepisów służących wdrażaniu tej koncepcji (art. 182 ust. 5).

[21] Rezolucja z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie ustanowienia europejskiej przestrzeni badawczej (EPB), przyjętej na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23–24 marca 2000 r., na którym uzgodniono strategię lizbońską (Dz.U. C 205 z 19.07.2000, s. 1).

i programy badawcze[22]. W art. 4 analizowanego aktu prawnego znajdziemy słowniczek, w którym uwzględniono pojęcia tożsame dla dezyderatów bolońskich; dotyczy to akredytacji (*Accreditation of a higher education institution or a study programme*)[23], a w art. 17 (*Centre for Quality Assessment in Higher Education*) określono zasady zapewniania jakości w litewskim systemie szkolnictwa wyższego. W procesie bolońskim podjęto wiele działań na rzecz stworzenia strategii poprawiających jakość kształcenia. Większość systemów zapewniania jakości dotyczy zarazem programów i instytucji, część z nich zrzeszono w systemie EQAR[24]. Litewskie Centrum Oceny Jakości w Szkolnictwie Wyższym (*Studijų kokybės vertinimo centre*, SKVC[25]) jest niezależną agencją publiczną założoną w 1995 r., które wdraża politykę zewnętrznego zapewniania jakości[26] w szkolnictwie wyższym na Litwie. Centrum zostało założone przez Ministerstwo Edukacji i Nauki Republiki Litewskiej jako instytucja ekspercka. W sekcji drugiej aktu[27], w której określono kompetencje rektora i senatu, nie uwzględniono roli harmonizowania i procesu bolońskiego jako wiodących w pracy tych akademickich gremiów. Podobne konstatacje dotyczą sekcji trzeciej ustawy, aż do art. 39. Również tutaj nie ma żadnych odniesień do procesu bolońskiego. Dopiero w art. 40–44 zawarto odniesienia do harmonizowania w postaci zapewniania jakości, które są zgodne z zaleceniami bolońskimi (art. 43: *External evaluation of activities of higher education and research institutions*, art. 44: *Accreditation of a higher education institution*). Narodowe systemy zapewniania jakości powinny zawierać m.in. ewaluację programów lub instytucji, przeglądy zewnętrzne, system akredytacji, porównywalne procedury bądź certyfikaty[28]. Zalecenia te, w postaci wytycznych, standardów oraz procedur związanych z zapewnianiem jakości w kształceniu

[22] „Ze względu na to, że zmiany zachodzące w europejskim szkolnictwie wyższym są postrzegane coraz częściej jako element szerszego procesu, obejmującego w szczególności tworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej *(European Research Area*) i zmierzającego do realizacji wizji Europy Wiedzy (*Europe of Knowledge*), przedstawiono także ten szerszy kontekst Procesu Bolońskiego" – A. Kraśniewski, *Proces Boloński. Dokąd zmierza szkolnictwo wyższe*, Warszawa 2006, s. 2, http://arch.krasp.org.pl/wp-content/uploads/sites/2/2013/07/ects9.pdf. „Jednocześnie podkreślono rolę Europejskiego Obszaru Badań, organizacji studenckich oraz uczelni w procesie tworzenia EHEA" – A. Wesołowska, op. cit., s. 380.

[23] Republic of Lithuania Law on Higher Education and Research, 30 April 2009 No. XI-242 Vilnius (As last amended on 17 December 2015 No. XII-2198).

[24] Rejestr instytucji zapewnienia jakości można znaleźć pod adresem: www.eqar.eu (data dostępu: 25.10.2022).

[25] Statut SKVC: Minister For Education And Science Of The Republic Of Lithuania Order Regarding The Approval Of The Statute Of The Centre For Quality Assessment In Higher Education, 14 November 2016 No. V-1002 Vilnius.

[26] Zasady akredytacji: Resolution No. 1317 of 22 September 2010 of the Government of the Republic of Lithuania.

[27] Section Two, Management of Higher Education Institutions (art. 19–23); Section Three Management of a research institute (art. 24–39).

[28] Realizacja Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Komunikat z konferencji ministrów ds. szkolnictwa wyższego, Berlin, 19 września 2003 r., s. 3.

na poziomie wyższym, uchwalono już w 2003 r. podczas konferencji ministrów w Berlinie i przekazano do realizacji instytucjom z otoczenia procesu bolońskiego ENQA, EUA, EURASHE, ESIB[29]. W art. 46 (*Structure of the study system*) uwzględniono trójstopniowość kształcenia, w którym przewiduje się opracowanie porównywalnych opisów kwalifikacji absolwentów z włączeniem w to nakładu pracy studenta, wyników kształcenia i właściwych kompetencji osiąganych dzięki zdefiniowanym efektom kształcenia. Z zapewnieniem jakości wiążą się też mechanizmy uznawalności, których zasady zawarto w art. 50–51: *Partial studies and accreditation of their results* oraz *Higher education qualifications, diplomas, diploma supplements (addenda), certificates*. Chodzi w nich głównie o uznawalność wyników studiów uzyskanych za granicą, w innego typu uczelni krajowej lub na podstawie innego programu studiów tej samej uczelni (uznawalność tytułów zawodowych, stopni oraz okresów studiów). W procesie bolońskim uznawalność ma charakter akademicki i oznacza możliwość dalszej edukacji (reguluje to konwencja lizbońska) lub jest związana z możliwością wykonywania zawodu (regulują to dyrektywy sektorowe opracowane przez Unię Europejską). W art. 47 określone zostały z kolei zasady wdrażania systemu punktów kredytowych (ECTS). W procesie bolońskim najczęściej spotykany jest model 180 punktów na studiach pierwszego stopnia oraz 120 punktów na studiach magisterskich, tak też zostało to określone w litewskim systemie punktów kredytowych (art. 47: *Academic years and study forms, the volume of study programmes*). W całym rozdziale VI ustawy nie znajdziemy nic o harmonizowaniu systemu szkolnictwa wyższego. Trudno znaleźć nawet jakieś odniesienia w regulacjach dotyczących samorządu studenckiego, a przecież *European Student Union* (ESU[30]) jest podmiotem współpracującym z BFUG (Chapter VI: *Academic Community*). Podobne konstatacje dotyczą kolejnych części ustawy (Chapter VII: *Funding of Higher Education and Research*, Chapter VIII: *Management, use and disposal of assets of state higher education institutions*, Chapter IX: *Regulation of activities of research institutions during the transitional period*; Chapter X: *Final provisions*)[31].

W węgierskiej ustawie o szkolnictwie wyższym (*Higher Education Act CXXXIX of 2005*[32]) znaleźć można odniesienia do harmonizowania opartego

[29] Więcej o instytucjach zapewniania jakości w procesie bolońskim: M. Skinder, *Harmonizowanie narodowych systemów szkolnictwa wyższego państw europejskich (lata 1990–2011)*, Bydgoszcz 2016, s. 143–170.

[30] „The aim of ESU is to represent and promote the educational, social, economic and cultural interests of students at the European level towards all relevant bodies and in particular the European Union, Bologna Follow Up Group, Council of Europe" – https://esu-online.org/about (data dostępu: 25.10.2022).

[31] Republic of Lithuania Law on Higher Education and Research, 30 April 2009 No. XI-242 Vilnius (As last amended on 17 December 2015 No. XII-2198).

[32] Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008.

o dobre praktyki procesu bolońskiego. Już we wprowadzeniu znajdziemy odniesienie *expressis verbis* do fundamentalnego dokumentu *Bologna Magna Charta Universitatum*[33], opisującego zadania i cele harmonizacji szkolnictwa wyższego w Europie, ogłoszonego 18 września 1988 r. z okazji 900-lecia Uniwersytetu Bolońskiego, jeszcze zanim ogłoszono deklarację bolońską[34]. Implementacji harmonizujących jest zresztą więcej – w części pierwszej ustawy (Part one: *General Provisions. Purpose of the Act*) w sekcji 2 wskazano, że celem wprowadzenia w życie ustawy jest stworzenie ram niezbędnych do integracji węgierskiego szkolnictwa wyższego z EOSW i EPB, a także wzmocnienie wymiaru regionalnego[35]. Warto przypomnieć, że celem procesu bolońskiego było stworzenie do 2010 r. atrakcyjnego i konkurencyjnego EOSW opartego o dezyderaty zwiększenia jakości w szkolnictwie wyższym, poprawienia mobilności wśród studentów i nauczycieli, systemu trzystopniowych studiów z wykorzystaniem ECTS. Węgierska ustawa uwzględnia też dezyderat umiędzynarodowienia kształcenia w formie współpracy systemowej z innymi państwami w dydaktyce i nauce[36]. Wśród bolońskich dezyderatów można wspomnieć też o zatrudnialności absolwentów, wzmacnianiu społecznego wymiaru kształcenia oraz o kształceniu ustawicznym (*lifelong learning*). Odniesienia do nich znajdziemy w sekcji 2 pkt c–e oraz i[37]. Podobnie do aktów prawnych innych państw, także w węgierskim systemie szkolnictwa wyższego odnajdziemy odniesienia do dezyderatu bolońskiego o zapewnianiu jakości kształcenia

[33] *Magna Bologna Charta Universitatum*, [w:] N. Sanz, S. Bergan, *The Heritage of European Universities*, Strasbourg 2002, s. 181–182.

[34] Joint declaration of the European Ministers of Education – The Bologna Declaration of 19 June 1999, www.ehea.info/page-ministerial-conference-bologna-1999 (data dostępu: 25.10.2022).

[35] „A further purpose of this Act is to create the framework necessary for Hungarian higher education to integrate into the European Higher Education Area and the European Research Area" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 12. „The student has the right to become acquainted with international practice and, to this end, study in another higher education institution in the Member States of the European Union or in other countries party to the Agreement on the European Economic Area" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 61.

[36] „To further improve links between Hungarian higher education and international research so that higher education institutions constitute one of the most substantial bases for research and development" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 12. Szczegółowe zasady międzynarodowego kształcenia razem z mechanizmem uznawalności znaleźć można w sekcjach 116–119 działu VI (Part six: *Provisions with international relevance*) Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 131–134.

[37] „(…) c) To strengthen socio-economic integration of Hungarian higher education and guarantee sustainable development of its programmes and operation, and to promote health and environment conscious approaches and values, d) to create conditions for lifelong learning and, as part of lifelong learning, expand the range of access opportunities to higher education, e) to prepare students with outstanding results for academic careers so that the transfer of up-to-date knowledge contributes to the establishment of a knowledge-based society; i) by transforming the training structure of higher education, to allow for professional qualifications guaranteeing employment for the student to be awarded following a short programme" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 13.

(pkt L, sekcja 2)[38]. Aż do sekcji 10 nie ma żadnych odniesień do mechanizmów harmonizujących. Dopiero w sekcji 11 wprowadzono ogólne probolońskie zasady studiów trójstopniowych. Bardziej szczegółowe odniesienia do wielostopniowości znaleźć można w sekcjach 32, 43 i 67–70[39]. Podobnie jak w wielu innych krajach, w części ustawy dotyczącej finansowania, organizacji władzy kierowniczej czy studentów brakuje odniesień do mechanizmów harmonizowania (w węgierskiej ustawie braki te są aż do sekcji 43 (Part two: *The operation of institutions of the higher education system*, Part three: *The student. Establishment of student status*). W sekcji 58 zawarto odniesienia do punktów kredytowych, jednak nie odzwierciedlają one powszechnie wdrożonych w większości państw członkowskich ECTS. Zamiast typowej implementacji, stosowana jest tabela przeliczeń punktów ECTS w odniesieniu do uzyskanych stopni[40]. Z kolei w sekcji 63 określone zostały zasady przygotowywania suplementu do dyplomu[41]. W wielu państwach, tak też na Węgrzech, regułą stało się wydawanie studentom, którzy ukończyli studia, nieodpłatnego dokumentu, w którym znajdują się informacje dotyczące osiągnięć studenta uzyskanych w trakcie trwania cyklu studiów, co ma znaczenie w bolońskim dezyderacie mobilności akademickiej. W części V (Part five: *The organisation and governance of higher education*) aż do sekcji 105 nie znajdziemy odniesień probolońskich. Dopiero w sekcjach 106–109 wyróżnić można dezyderat wspierania jakości poprzez akredytację uczelni obejmującą ocenę organizacji pracy i jej jakości, w wyniku której uzyskuje ona status uczelni uznawanej przez państwo, z uwzględnieniem pryncypiów EOSW. W sekcji tej określono przedmiotowe zadania[42] Krajowej Komisji Akredytacyjnej (*Hungarian Accreditation Committee*). W części VII (Part seven: *The funding of higher education*) określono zasady finansowania systemu szkolnictwa wyższego bez żadnych konkretnych sprzężeń z zasadami bolońskimi. Podobne spostrzeżenia dotyczą pozostałych części ustawy (Part eight: *Miscellaneous provisions*; Part nine: *Enacting provisions*, Part ten: *Compliance with the Law of the European Union*).

---

[38] „l) Through the improvement of quality assurance and quality certification systems of higher education institutions" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 13.

[39] Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 19, 81–83.

[40] „7) Acquisition of a given knowledge content shall yield credit only on one occasion. Student performance having earned credit shall be recognised in studies pursued in any other higher education institution – provided that the relevant preconditions are met – irrespective of the higher education institution and the level of training at which it was accrued. Recognition – on the basis of the programme in the subject concerned – shall exclusive- be performed by way of comparing the knowledge content serving as the basis for the credit" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 73.

[41] „2) The Diploma Supplement defined by the European Commission and the European Council shall be issued together with the Bachelor and the Master degree, in Hungarian and English" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008, s. 78.

[42] „Monitor the convergence of the sectoral quality development system with the higher education systems of the European Higher Education Area" – Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008 (sections 106–108).

W procesie bolońskim, jako najmłodsze stażem państwo członkowskie, udział bierze też Kazachstan[43]. Główne dezyderaty znajdują odzwierciedlenie nawet we wcześniej uchwalonej ustawie O edukacji z dnia 27 lipca 2007 r. oraz w strategicznych aktach prawnych szkolnictwa wyższego, w tym w ustawie Republiki Kazachstanu o nauce z dnia 18 lutego 2011 r. Dodatkowo można dodać, że opisy niektórych mechanizmów harmonizujących zostały uwzględnione w Strategicznym planie rozwoju Republiki Kazachstanu do 2020 r. i Państwowym programie rozwoju edukacji Republiki Kazachstanu na lata 2016–2019, a także w Planie strategicznym Ministerstwa Edukacji i Nauki Republiki Kazachstanu na lata 2011– 2015.

Realizacja głównych dezyderatów bolońskich, w tym wielostopniowości kształcenia, wraz z systemem odpowiadających im kwalifikacji w szkolnictwie wyższym w kazachskim systemie uniwersyteckim, od początku napotykała liczne bariery o charakterze organizacyjnym i prawnym. Choć wydawało się to trudne do osiągnięcia w perspektywie do 2020 r., Kazachstan przyjął nowe dla kraju zobowiązania do spełniania międzynarodowych standardów i kryteriów w europejskiej przestrzeni edukacyjnej. Wśród tych kwestii problemem stało się systemowe zapewnienie jakości, by uczynić tym przedmiotem instrumenty kazachskiej polityki, u podstaw których lec miało wzmocnienie związku między szkolnictwem wyższym a rynkiem pracy, przy jednoczesnym podniesieniu statusu rozmaitych uczelni[44]. W pierwszym rozdziale ustawy (Chapter 1: *General provisions*, article 1: *Basic definitions used in this Law*), w części definiującej pojęcia zawarte w akcie prawnym, znajdziemy odniesienia do dezyderatów bolońskich, w tym do punktów kredytowych będących wstępem do udziału w systemie ECTS, mobilności akademickiej, wyodrębnionej instytucji akredytującej wraz z odpowiadającymi standardami postępowań. Można się tu odnieść do procesu mobilności, który sprzyja rozwojowi EHEA, o czym wspomniano w zasadzie we wszystkich komunikatach bolońskich. Standardem powinno stać się, już teraz (do 2020 r.), stałe przemieszczanie w celach akademickich 20% stanu studentów (komunikat z Leuven). Mobilność środowiska akademickiego, w tym studentów, młodych naukowców i kadry przyczynia się do podniesienia jakości programów i doskonałości w badaniach, a także wzmacnia internacjonalizację europejskiego szkolnictwa wyższego, rozwijając zdolności do kontaktowania się z innymi kulturami[45].

---

[43] „Based on our agreed criteria for country membership, we welcome Kazakhstan as new participating country of the European Higher Education Area" – Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area March 12, 2010, s. 1.

[44] A. Yessentemirova i in., *Legal regulation of higher education in Kazakhstan: Problems and prospects*, „The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication – TOJDAC", Special Edition, September 2018, s. 2924–2934.

[45] Proces Boloński 2020 – Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego w nowej dekadzie. Komunikat z konferencji europejskich ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe, Leuven i Louvain-la-Neuve, 28–29 kwietnia 2009, s. 4.

W pierwszej części ustawy zaakcentowano istnienie trójstopniowego systemu kształcenia, choć bez przypisanych efektów kształcenia. Na przykład zdefiniowano tytuł licencjata (*Bachelor degree*), magistra (*Master degree*) i doktora (*Doctor degree*), jednocześnie pozostawiając (podobnie jak w innych państwach tego obszaru, np. w Ukrainie) postsowiecki stopień kandydata nauk[46]. Określone zostały tu też pojęcia krajowego systemu zapewniania jakości (…*system of estimating the quality of education – a set of institutional structures, procedures, forms and methods of establishing conformity of quality of education to the state obligatory standards of education, needs of individual, society and the state*…) oraz uznawalności wykształcenia. W zakresie dezyderatu społecznego wymiaru procesu bolońskiego wprowadzono „edukację inkluzywną" jako proces zapewniający równy dostęp do edukacji wszystkim z uwzględnieniem specjalnych potrzeb edukacyjnych i indywidualnych możliwości. Do tego zorganizowano kształcenie prowadzone przy współdziałaniu nauczyciela i studentów na odległość, w tym z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz telekomunikacji. W pozostałych rozdziałach kazachskiej ustawy uchwalono zasady organizacyjne funkcjonowania kształcenia na niższym poziomie[47].

Z kolei w kazachskiej ustawie o nauce w zbiorze użytych pojęć (Chapter 1: *General provisions*, article 1: *Basic definitions, used in this Law*) odnajdziemy akredytację rozumianą jako procedurę, w wyniku której podmioty działalności naukowej uzyskują oficjalne uznanie zgodności ich działalności z wymogami i standardami ustanowionymi przez ustawodawstwo Republiki Kazachstanu[48]. W kolejnym rozdziale (Chapter 2: *Competence of the state bodies in the field of scientific and or scientific-technical activity*) o organizacji i kompetencjach podmiotów szkolnictwa wyższego, wbrew oczekiwaniom, nie znajdziemy już żadnych literalnych odniesień do procesu bolońskiego. Podobne konstatacje wynikają z analizy kolejnych części ustawy (Chapter 3: *Subjects of scientific and (or) scientific-technical activity*; Chapter 4: *Social security of scientific workers*; Chapter 5: *Management of scientific and (or) scientific-technical activity*; Chapter 7: *Economic stimulation of the science development and international cooperation*; Chapter 8: *Final provisions*). Końcowy etap analizy

[46] Law of The Republic Of Kazakhstan of July 27, 2007 No. 319-III ZRK. About education (as amended on July 14, 2022).

[47] Chapter 2. Management of educational system; Chapter 3. Educational system; Chapter 4. Content of education; Chapter 5. Organization of educational activity; Chapter 6. Subjects of educational activity; Chapter 7. Status of teacher carrying out professional activities in organizations of higher and (or) postgraduate education; Chapter 8. State regulation in the field of education; Chapter 9. Financial assurance of educational system; Chapter 10. International activity in the scope of education; Chapter 11. Responsibility for violation of the legislation of the republic of Kazakhstan in the field of education; Chapter 12. Final and transitional provisions.

[48] The Law of the Republic of Kazakhstan dated 18 February 2011 No. 407-IV (as amended on March 31, 2021): Chapter 1. General provisions, Article 1. Basic definitions, used in this Law.

pozwala na stwierdzenie faktu, że w art. 23 znalazło się zoperacjonalizowanie procesu akredytacji[49], a w art. 29 odniesiono się do bolońskiego dezyderatu współpracy międzynarodowej współpracy[50] prowadzonej w Kazachstanie na podstawie odpowiednich umów międzynarodowych, projektów i programów naukowych, naukowo-technicznych, a także w formie pomocy w nawiązywaniu i rozszerzaniu współpracy naukowo-technicznej między kazachskimi i zagranicznymi organizacjami naukowymi.

Uwagi końcowe

Należy podkreślić, że w ustawach wszystkich analizowanych państw brakuje konkretnych ustaleń harmonizujących, wyrażonych literalnie. Wynikać to może z wieloletniej implementacji dezyderatów bolońskich i ich częściowego, pełnego wdrożenia co zostało zasadniczo ogłoszone w 2010 r. na jubileuszowej konferencji ministrów w Wiedniu i w Budapeszcie[51] jako osiągnięcie EOSW. Warto dodać, że w tym nurcie europejskie rządy podjęły ożywioną dyskusję na temat reform polityki szkolnictwa wyższego i starają się przezwyciężyć przeszkody w tworzeniu EOSW. Wynika z tego, że reformy bolońskie mają rudymentarne znaczenie dla mobilności środowiska akademickiego rozumianego jako transgraniczna współpraca akademicka oraz wzajemne uznawanie okresów nauki i kwalifikacji uzyskanych za granicą. Przeprowadzona analiza i jej wyniki wskazują, że kolejny raz okazało się, iż transformacja szkolnictwa wyższego pod względem harmonizacji przebiega nierównomiernie[52].

W litewskim systemie szkolnictwa wyższego różnice te wynikać mogą ze stosunkowo powoli postępujących zmian organizacyjnych. Zapoczątkowano je ustawą o szkolnictwie wyższym i nauce z 2000 r. i rozpoczęto proces budowy

---

[49] Article 23. Accreditation of the subjects of scientific and (or) scientific-technical activity: „1. Accreditation of the subjects of scientific and (or) scientific-technical activity shall be carried out at the expense of their own funds by the authorized body. 2. Accreditation of individuals, carrying out the scientific and (or) scientific-technical activity shall have the notifying nature with establishment of minimal required requirements to them" – The Law of the Republic of Kazakhstan dated 18 February 2011 No. 407-IV (as amended on March 31, 2021).

[50] Article 29. International cooperation: „1. International cooperation shall be carried out on the basis of the relevant international agreements, international scientific, scientific-technical projects and programs, as well as in the form of assistance to establish and extend scientific-technical cooperation between Kazakhstani and foreign scientific and other organizations" – The Law of the Republic of Kazakhstan dated 18 February 2011 No. 407-IV, (as amended on March 31, 2021).

[51] „1. We, the Ministers responsible for higher education in the countries participating in the Bologna Process, met in Budapest and Vienna on March 11 and 12, 2010 to launch the European Higher Education Area (EHEA), as envisaged in the Bologna Declaration of 1999" – Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area March 12, 2010, s. 1.

[52] Szerzej: M. Skinder, *Implementacja postanowień procesu bolońskiego w ustawach o szkolnictwie wyższym Polski, Łotwy, Francji, Rumunii, Grecji, Czech i Finlandii*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 54, s. 544–547.

sektora niepublicznego, który przykładowo w Polsce uruchomiono 10 lat wcześniej. Ten swoiście binarny mechanizm przekształceniowy, wobec ogromu chcących się kształcić absolwentów oświaty, spowodował skoncentrowane się niewielkich szkół obu sektorów na zarządzaniu, biznesie i prawie, na które było wówczas ogromne zapotrzebowanie (nawet jeśli szkoły były wcześniej szkołą policyjną, sportową lub rolniczą). Harmonizowanie zeszło wówczas na dalszy plan, dlatego minister szkolnictwa zauważył potrzebę implementowania założeń bolońskich, w tym kwestii jakości, która coraz częściej stawała się przedmiotem debat politycznych. Rząd litewski zaczął stosować instrumenty zapewniania jakości w postaci akredytacji programów oraz oceny instytucjonalnej. Działania te inicjowano przedmiotowo i celowo, by poskromić ekspansję programów i zapewnić choć minimalne standardy kształcenia, a nie szukając bolońskiej idei współpracy między uniwersytetami[53]. W litewskim systemie szkolnictwa wyższego przepisy harmonizujące rozproszono w dwóch ustawach: Republic of Lithuania Law on Higher Education and Research, 30 April 2009 No. XI-242 Vilnius oraz Republic of Lithuania Law Amending The Law on Education, 17 March 2011 No. XI-1281, Vilnius. Bezpośrednio zagwarantowano w nich wdrożenie odpowiedniej jakości szkolnictwa wyższego oraz równy dostęp do szkolnictwa wyższego dla wszystkich obywateli, co uwzględnia dezyderaty zapisane w deklaracji bolońskiej oraz we wszystkich komunikatach ministrów szkolnictwa wyższego, w tym najbardziej aktualnym z Rzymu[54]. Równy dostęp do szkolnictwa wyższego związany jest z porównywalnością i wzajemną uznawalnością dyplomów, zatem może się przyczynić do realizacji idei równości szans rozumianej jako wymiar społeczny procesu bolońskiego. Jest to jednak idea mało przejrzysta z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i nader często marnotrawiona politycznie[55]. Zainicjowane ustawą o szkolnictwie wyższym i nauce z 2000 r. reformy projakościowe kontynuowane były w kolejnych litewskich aktach prawnych. Podjęte reformy harmonizujące skupiono na akredytacji i zewnętrznemu zapewnianiu jakości (*Centre for Quality Assessment in Higher Education*, *Studijų kokybės vertinimo centre*, SKVC). W kilku przepisach uwzględniono też dezyderaty ECTS, wielostopniowości kształcenia i mechanizmy uznawalności wyników studiów uzyskanych za granicą (art. 40–52).

---

[53] J. Huisman, A. Smolentseva, I. Froumin (red.), *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries Reform and Continuity*, Cham (Switzerland) 2018, s. 304.

[54] „Thanks to the diversity of our cultures, languages and environments, and to our shared commitment to quality (…) reaffirm our determination to provide inclusive quality higher education (…). Quality education will continue to be the hallmark of the EHEA" – Rome Ministerial Communiqué 19 November 2020, s. 3, 4, 5–7.

[55] B. Michalski, *Konsekwencje procesu bolońskiego dla rozwoju gospodarczego i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2008, nr 13, s. 85–96.

W węgierskim szkolnictwie wyższym, zgodne z zasadami procesu bolońskiego, realizowane są trzystopniowe studia. Taka struktura umożliwia kształcenie na poziomie licencjata, które trwa 6–8 semestrów (ISCED[56] 6, 180–240 pkt ECTS), oraz magistra (ISCED 7, 60–120 pkt ECTS) przez kolejne 2–4 semestry. Studia doktoranckie stanowią trzeci stopień w ramach szkolnictwa wyższego (ISCED 8). Warto podkreślić wagę, jaką stanowi dla tego państwa proces boloński. Dowodzi tego zorganizowanie w dniach 11–12 marca 2010 r. nobilitującej i nadzwyczajnej (rocznicowej) konferencji. Współorganizatorem tego wydarzenia była Austria. Do grona krajów sygnatariuszy deklaracji bolońskiej jako 47 członek dołączył wtedy Kazachstan. W węgierskiej ustawie o szkolnictwie wyższym (Higher Education Act CXXXIX of 2005[57]), jako jedynej w porównywanych państwach, literalnie zapowiedziano pełną harmonizację węgierskiego szkolnictwa wyższego z EOSW. W madziarskiej ustawie zawarto najwięcej odniesień ilościowych o harmonizowaniu systemu szkolnictwa wyższego. Dotyczy to dezyderatów umiędzynarodowienia kształcenia, zatrudnialności absolwentów, wzmacniania społecznego wymiaru kształcenia, kształcenia ustawicznego i dezyderatów zapewniania jakości kształcenia.

W analizie porównawczej uwagę zwraca deklaratywna formuła wdrażania probolońskich dezyderatów harmonizujących szkolnictwo wyższe we wszystkich krajach. Podobnie jak w wielu innych krajach, na Litwie, w Kazachstanie i na Węgrzech założenia bolońskie są skutecznie wdrażane, jednak dotyczy to powszechnie już w całej Europie stosowanych: wielostopniowości, ECTS, zapewnienia jakości czy suplementu do dyplomu. W ustawach brakuje jednak bardziej zaawansowanych norm prawnych uwzględniających mechanizmy finansowania, organizację władzy kierowniczej, tak by wzmacniać współpracę międzynarodową, ideę uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*) oraz uznawanie okresów kształcenia i kwalifikacji uzyskanych za granicą, które nie zostały dotąd skutecznie zharmonizowane.

Wykaz literatury

Huisman J., Smolentseva A., Froumin I. (red.), *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries Reform and Continuity,* Palgrave Macmillan, Cham (Switzerland) 2018.

Kraśniewski A., *Proces Boloński. Dokąd zmierza szkolnictwo wyższe*, Warszawa 2006, http://arch.krasp.org.pl/wp-content/uploads/sites/2/2013/07/ects9.pdf.

Michalski B., *Konsekwencje procesu bolońskiego dla rozwoju gospodarczego i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2008, nr 13.

[56] ISCED – klasyfikacja stopnia uzyskanego wykształcenia zgodnie z Międzynarodową Standardową Klasyfikacją Kształcenia. Stopień uzyskanego wykształcenia jest określany w dniu rozpoczęcia uczestnictwa w projekcie. Wyróżnia się osiem poziomów ISCED.

[57] Hungarian Higher Education Act CXXXIX of 2005, Budapest 2008.

Osiejewicz J., *Harmonizacja prawa państw członkowskich Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
Sanz N., Bergan S., *The Heritage of European Universities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002.
Skinder M., *Harmonizowanie narodowych systemów szkolnictwa wyższego państw europejskich (lata 1990–2011)*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2016.
Skinder M., *Implementacja postanowień procesu bolońskiego w ustawach o szkolnictwie wyższym Polski, Łotwy, Francji, Rumunii, Grecji, Czech i Finlandii*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 54.
Skinder M., *Proces Boloński – projekt społeczno-edukacyjny*, Wers, Bydgoszcz 2009.
Solska E., *Duch liberalizmu a projekt Europejskiej Przestrzeni Edukacyjnej*, Wyd. UMCS, Lublin 2011.
Wesołowska A., *Proces Boloński i powstanie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7.
Yessentemirova A. i in., *Legal regulation of higher education in Kazakhstan: Problems and prospects*, „The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication – TOJDAC", Special Edition, September 2018.

Summary

Implementation of the Bologna Process in the Higher Education Acts of Lithuania, Hungary, and Kazakhstan

Keywords: law on higher education and science, Bologna Process, harmonization, university.

The subject of the article is the analysis of the implementation of the main recommendations of the Bologna Process as a socio-educational project, completed in the higher education of Lithuania, Hungary, and Kazakhstan. The theoretical aim of the paper is concerned with the issues forming the warp, including the subject scope of the assumptions of the objectives of the European Higher Education Area achieved by the members of the Bologna Process in 2010. The practical aim of the analysis is to assess whether the object scope of the Bologna Process, identified essentially with systemic harmonisation, has been implemented in the higher education laws of Lithuania, Hungary, and Kazakhstan (texts added as stood on the date of the translation). Particularly relevant are the declarations that were incorporated after the announcement of the achievement of the European Higher Education Area in 2010. Of relevance here is the subject scope of the Bologna Process described by the 2011–2020 Communiqués (Budapest-Vienna Declaration – 2011, Bucharest Communiqué – 2012, Paris Communiqué – 2018 and Rome Communiqué – 2020).

Lithuania and Hungary, as some of the oldest member states of the Bologna Process, share a common time of inclusion in the socio-educational process

(1999). A reference for them, fulfilling the objectives of the comparative method, can be the inclusion in the comparison of Kazakhstan, whose government joined the systemic harmonisation efforts at the latest, in 2010.

The author used the monographic method and partly the comparative method in the study, in which the harmonisation process and the implementation of the Bologna provisions were compared, including quality assurance, degrees and international cooperation. In addition, the author operationalised harmonisation within the framework of the Bologna Follow-Up Group implementation activity.

DOI: 10.31648/sp.8342

Agnieszka Skóra
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0003-2169-5326
agnieszka.skora@uwm.edu.pl

O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych

Wstęp

Od nieco ponad dwóch dekad jesteśmy świadkami procesu informatyzacji prawa, w tym także instytucji prawnych, które *ex definitione* wydawały się sprzężone z tradycyjną, papierową postacią dokonywania czynności, jak doręczenia pism między organami państwa a jednostką. W bliższej lub nieco dalszej przyszłości w krajach UE doręczenie elektroniczne będzie stanowić (lub już stanowi) podstawowe narzędzie komunikowania się między tymi podmiotami. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych[1] (dalej jako u.d.e.) w założeniu prawodawcy jest właśnie takim aktem regulującym zasady wymiany rejestrowanej korespondencji elektronicznej[2]. Nakłada obowiązek doręczenia korespondencji za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, (uzupełnionego publiczną usługą hybrydową) przez podmioty publiczne[3] (w tym organy państwa) i do tych podmiotów, na

[1] Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.

[2] W ustawie o doręczeniach elektronicznych występują pojęcia, którym ustawodawca zdecydował się nadać swoiste, odrębne od przyjętego w innych aktach normatywnych, znaczenie prawne, jak pojęcia: „korespondencja", „podmiot publiczny" (por. przyp. 3), „podmiot niepubliczny" (por. przyp. 11) i inne. Pojęcie korespondencji stanowi określenie zbiorcze, którego zakres obejmuje wszelkie materiały (dane) w postaci elektronicznej podmiotów publicznych – wskazanych w ustawie o doręczeniach elektronicznych – w związku z prowadzonymi przez nie sprawami oraz wszelkie pisma w postaci elektronicznej podmiotów niepublicznych kierowane do podmiotów publicznych w rozpatrywanych przez nie sprawach.

[3] Definicja podmiotu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 6 u.d.e. i ma charakter autonomiczny. Nie powinna być utożsamiana z innymi definicjami „podmiotu publicznego" umieszczonymi w odrębnych aktach normatywnych. Pojęcie podmiotu publicznego definiowane jest bowiem

adres elektroniczny wpisany do bazy adresów elektronicznych. Akt ten na etapie prac ustawodawczych stanowił przedmiot licznych dyskusji[4], które jednak zasadniczo nie kwestionowały ogólnej konieczności kompleksowego uregulowania e-doręczeń. Polska nadal jest bowiem państwem, w którym informatyzacja podmiotów publicznych (w szczególności sądownictwa) mocno odbiega od poziomu zaawansowania większości krajów UE[5].

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych wynika, że wolą ustawodawcy było, by podmioty niepubliczne uzyskały „jedno narzędzie do kontaktów ze wszystkimi podmiotami publicznymi" w postaci publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego[6]. Z kolei „dokumentacja powstała w wyniku realizowanej komunikacji wraz z dowodami doręczenia" powinna być w założeniu „dostarczana na jeden adres do doręczeń elektronicznych, a nie, jak to ma miejsce obecnie, na różne konta w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych, różniących się interfejsem użytkownika i realizowanym sposobem doręczania"[7].

Konstrukcja ustawy o doręczeniach elektronicznych została oparta na dwóch podstawowych zasadach wyrażonych w art. 1 u.d.e.: powszechności doręczeń elektronicznych oraz prymatu doręczeń elektronicznych nad doręczeniami tradycyjnymi.

Istotą zasady prymatu doręczeń elektronicznych jest organizacja wymiany korespondencji zasadniczo za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych (wpisany do bazy adresów elektronicznych – art. 1 w zw. z 38 i nast. u.d.e.). Uzupełnienie tego *stricte* elektronicznego sposobu doręczenia stanowi publiczna usługa hybrydowa, łącząca cechy doręczenia elektronicznego z tradycyjnym przekazaniem pisma do rąk własnych adresata (art. 5 i art. 45 i nast. u.d.e.). Publiczna usługa hybrydowa skierowana jest do osób wykluczonych cyfrowo oraz takich,

---

także w art. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm.), art. 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1062 ze zm.), art. 4 pkt 7–15 w zw. z art. 21 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 1863). Por. szerzej A. Skóra, *Rewolucja w zakresie e-doręczeń? Uwagi na tle art. 3 ustawy o doręczeniach elektronicznych* (w druku).

[4] Zob. m.in. P. Kardas, M. Gutowski, *Niebawem czeka nas doręczeniowa e-rewolucja*, „Rzeczpospolita" z 11 listopada 2020 r., https://www.rp.pl/opinie-prawne/art8758051-piotr-kardas-maciej-gutowski-niebawem-czeka-nas-doreczeniowa-e-rewolucja (data dostępu: 28.10.2022); M. Gawroński, *Ustawa o doręczeniach elektronicznych: korespondencja z podmiotami publicznymi będzie przybierała formę elektroniczną*, „Rzeczpospolita" z 26 października 2020 r., https://www.rp.pl/zadania/art455381-ustawa-o-doreczeniach-elektronicznych-korespondencja-z-podmiotami-publicznymi-bedzie-przybierala-forme-elektroniczna (data dostępu: 28.10.2022).

[5] Zob. też szerzej na ten temat: D. Szostek, *Elektroniczne doręczenia czyli co czeka radców prawnych*, „Radca.pl" 2021, nr 3, s. 15 i nast.

[6] Zob. rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 121.

[7] Ibidem, s. 121.

które z innych powodów niż wykluczenie cyfrowe nie są jeszcze „gotowe" na rezygnację z tradycyjnego sposobu doręczenia.

Z kolei zasada powszechności doręczeń elektronicznych wyraża się w ustanowieniu podstaw prawnych dla powszechnego stosowania doręczeń elektronicznych przez podmioty publiczne oraz stworzeniu powszechnej możliwości korzystania z usług w zakresie doręczeń elektronicznych dla tych podmiotów niepublicznych, które są przygotowane pod względem prawnym i technicznym do wymiany korespondencji dokonywanej (w całości lub w części) w postaci elektronicznej[8].

Ponieważ jednak reguły te – z różnych względów faktycznych i/lub prawnych – nie mogą być utrzymane w każdym przypadku wymiany korespondencji, ustawodawca wprowadził od nich dwa rodzaje wyjątków w art. 3 i art. 6 u.d.e. Przepisy art. 3 u.d.e. zakazują stosowania przepisów całej ustawy o doręczeniach elektronicznych w określonych w tym artykule przypadkach. Część z tych wyjątków budzi przy tym istotne wątpliwości natury prakseologicznej, gdyż prawodawca za ich pomocą utrzymał szereg rozwiązań techniczno-organizacyjnych stosowanych albo zamiast, albo równolegle do instytucji przewidzianych w ustawie o doręczeniach elektronicznych[9]. W istotny sposób osłabia to przyjęte pierwotnie przez niego cele. Natomiast w art. 6 u.d.e. – którego interpretacja stanowi przedmiot niniejszych rozważań – ustawodawca nie wyłącza *ex lege* stosowania przepisów całej ustawy o doręczeniach elektronicznych, lecz eliminuje jedynie możliwość zastosowania określonego rodzaju doręczenia (lub doręczeń) z uwagi na zaistnienie wskazanych w nim przesłanek. Wyłączenia określone w art. 6 u.d.e. mają charakter wyjątków przede wszystkim od zasady prymatu doręczeń elektronicznych. Zasada ta nie będzie miała zastosowania albo w całości (w przypadkach wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. c i pkt 2 lit. d u.d.e.), gdy ustawodawca wyłącza doręczenie za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, utrzymując tradycyjne sposoby doręczenia) lub w części (gdy prawodawca eliminuje stosowanie jedynie publicznej usługi hybrydowej – art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e.)[10]. Odstępstwo o zasady prymatu doręczeń elektronicznych uwarunkowane jest zasadniczo naturą i charakterem nośnika, na którym pierwotnie utrwalona została korespondencja (w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. c, pkt 2 lit. d u.d.e.), szczególnym charakterem korespondencji (w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. b, pkt 2 lit. d u.d.e.) lub większą efektywnością tradycyjnego sposobu doręczenia (art. 6 ust. 3 u.d.e.).

---

[8] Podobnie: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensa" 2021, nr 3, s 398, która określa tę zasadę mianem metazasady inkluzywności doręczeń. Zob. też rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 7.

[9] A. Skóra, op. cit.

[10] Ibidem.

Ponadto przepisy art. 6 u.d.e., jako *leges speciales*, powinny być interpretowane ścieśniająco (zasada *lex specialis derogat legi generali*). Ten rodzaj wykładni powinien także mieć zastosowanie do pojęć nieostrych wymienionych w punktach art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz pkt 2 lit. e u.d.e.

Z uwagi na bogactwo problemów praktycznych i teoretycznych przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wyjątków przewidzianych w art. 6 u.d.e. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepisy art. 6 u.d.e. stanowią ważne uzupełnienie określonego w art. 1 u.d.e. przedmiotowego zakresu obowiązywania ustawy o doręczeniach elektronicznych.

W świetle art. 6 ust. 1 u.d.e. przepisów art. 4 i art. 5 nie stosuje się, gdy: 1) podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej; 2) korespondencja nie może być doręczona na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej ze względu na: a) brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej wynikający z przepisów odrębnych, b) brak możliwości wykorzystania publicznej usługi hybrydowej wynikający z przepisów odrębnych, c) konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy, d) ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny, e) ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny. Natomiast zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 u.d.e. przepisy odrębne mogą przewidywać doręczenia z wykorzystaniem także sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny.

Ocena, czy konkretna przesłanka zezwalająca na odstąpienie od doręczania korespondencji za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i/lub publicznej usługi hybrydowej w przypadkach wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.e. istnieje oraz interpretacja zwrotów nieostrych, jakimi w przepisach tych posługuje się ustawodawca, pozostawione zostały podmiotowi publicznemu będącemu nadawcą korespondencji. W przypadku gdy uzna on, że okoliczność taka zaistnieje, powinien lub może odstąpić od doręczenia przewidzianego przez ustawę o doręczeniach elektronicznych. W przypadku gdy przepisy szczególne *expressis verbis* wyłączają takie formy doręczenia, ocena podmiotu publicznego nie ma znaczenia – decyduje przepis ustawy i podmiot publiczny zobowiązany jest do niestosowania przepisów art. 4 i/lub art. 5 u.d.e.

Doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej jako wyjątek od zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej

W świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e. zasada doręczania korespondencji przez podmioty publiczne z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo publicznej usługi hybrydowej nie dotyczy sytuacji, gdy podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej. Ten rodzaj wyłączenia możliwy jest pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch przesłanek. Przede wszystkim chodzi tu o sytuacje, w których istnieje przepis szczególny *expressis verbis*, stanowiący że dokument powinien być sporządzony w postaci papierowej. Druga przesłanka warunkująca odstąpienie od zasady prymatu doręczeń elektronicznych wyraża się w konieczności złożenia przez podmiot niepubliczny[11] (w tym osobę fizyczną[12]) wniosku o doręczenie dokumentu w postaci papierowej. Postać papierowa dokumentu oznacza, że stanowi on odzwierciedlenie (uzewnętrznienie) określonych myśli lub informacji utrwalonych przy użyciu pisma lub innych znaków wyłącznie na papierze.

Jak zauważa Martyna Wilbrandt-Gotowicz, w analizowanym przypadku ma znaczenie, że oryginał dokumentu ma postać papierową. Jest natomiast bez znaczenia, czy istniał obowiązek sporządzenia oryginału dokumentu w postaci papierowej oraz czy dokument istnieje wyłącznie w postaci papierowej. Cytowana autorka przyjmuje, że wnioskodawca jest uprawniony do żądania doręczenia mu oryginału dokumentu w postaci papierowej[13]. „W komentowanym przepisie nie dookreślono podstaw materialnych uzyskania oryginału dokumentu (np. ze względu na uzasadnioną potrzebę posłużenia się dokumentem urzędowym utrwalonym w takiej postaci). Nie oznacza to jednak, iż każdy wniosek w tym przedmiocie będzie skutkował takim doręczeniem – wymaga to bowiem odrębnej oceny na podstawie przepisów szczególnych co do uprawnienia, interesu prawnego wnioskodawcy w uzyskaniu dostępu do dokumentu”[14].

Nie do końca należy podzielić to stanowisko. W analizowanym przepisie chodzi o sytuacje, gdy z przepisów szczególnych wynika konieczność wytworzenia, złożenia i przechowywania przez podmiot publiczny dokumentu mają-

[11] Definicję legalną pojęcia „podmiot niepubliczny” formułuje przepis art. 2 pkt 5 u.d.e.

[12] G. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita” z 10 lipca 2022 r., Legalis.

[13] M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 137.

[14] Ibidem.

cego jedynie postać papierową. Jednoznaczna treść tego przepisu pozwala na wyeliminowanie z zakresu jego regulacji dokumentów utrwalonych na innym nośniku, np. plastikowej karcie. Ma on ponadto zastosowanie wyłącznie do dokumentu analogowego już znajdującego się w posiadaniu danego podmiotu publicznego. Jeżeli zatem na podmiocie publicznym nie ciąży obowiązek wytworzenia, złożenia i przechowywania dokumentu mającego wyłącznie postać papierową, wniosek podmiotu niepublicznego o doręczenie dokumentu w postaci papierowej może zostać oceniony zasadniczo jako bezskuteczny. Warto zauważyć, że wyłączenie przewidziane w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e. ma zastosowanie do żądania kierowanego przez podmioty niepubliczne do podmiotów publicznych; nigdy zaś do żądania kierowanego przez podmiot publiczny do innego podmiotu publicznego, gdyż ustawa o doręczeniach elektronicznych nakłada na nie obowiązek przesyłania korespondencji w postaci elektronicznej. Obowiązek ten jednak aktualizuje się, zgodnie z treścią art. 155 u.d.e., dla poszczególnych podmiotów publicznych w różnym czasie.

Powyższe uwagi pozwalają na stwierdzenie, że zezwolenie na odstąpienie przez ustawodawcę od zasady prymatu doręczeń elektronicznych nad doręczeniami tradycyjnymi wynika w analizowanym przypadku z woli adresata korespondencji, dla którego relewantna jest jedynie papierowa postać dokumentu oraz który w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości wyraża wolę otrzymania dokumentu sporządzonego pierwotnie na papierze.

Niemożność sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej, wynikająca z przepisów odrębnych, jako wyjątek od zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a u.d.e. kolejny wyjątek od zasady prymatu doręczeń elektronicznych ma miejsce w sytuacji, gdy korespondencja nie może być doręczona adresatowi z uwagi na mwynikający z przepisów odrębnych brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej. Ograniczenie to związane jest w szczególności z dokumentami sporządzonymi na blankietach urzędowych, tj. m.in. dotyczy dowodów osobistych[15],

[15] Zob. art. 30 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r., poz. 671). Projekt ustawy z 3 czerwca 2022 r. o aplikacji mObywatel zasadniczo zrównuje dokument elektroniczny w aplikacji mObywatel z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 2 ust. 8 i 9. Zob. https://mc.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych-mc/projekt-ustawy-o-aplikacji-mobywatel.html (data dostępu: 28.10.2022).

paszportów[16], patentów, licencji[17], książeczki żeglarskiej, książeczki wojskowej. Zgodnie z odrębnymi przepisami prawa dokumenty takie obligatoryjnie powinny posiadać „fizyczną" postać (utrwaloną na papierze, karcie plastikowej lub innym nośniku), przekazywaną zazwyczaj do rąk własnych posiadacza w siedzibie organu wydającego, ewentualnie tradycyjną rejestrowaną przesyłką pocztową[18]. Omawiane dokumenty z reguły inkorporują określone uprawnienia i wykonywanie tych uprawnień jest immanentnie związane z posiadaniem (i ewentualnym okazaniem) takiego dokumentu. Wyjątek z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a u.d.e. można zatem uznać za pochodną natury prawnej i/lub faktycznej określonego rodzaju dokumentu, która uniemożliwia jego sporządzenie i przekazanie adresatowi w postaci elektronicznej (za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego) i/lub hybrydowej, z uwagi na szczególne uregulowania prawne. W odniesieniu do dowodów osobistych podkreślić przy tym należy, że nawet w przypadku zrównania mocy obowiązującej e-dowodu w aplikacji mObywatel z „tradycyjnym" dowodem osobistym, e-dowód jako dokument elektroniczny nie może być przedmiotem korespondencji między podmiotami publicznymi a niepublicznymi.

Zakaz doręczania za pomocą publicznej usługi hybrydowej przewidziany przez przepisy szczególne

W przepisie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e. ustawodawca wprowadza wyjątek, którego treścią jest zakaz doręczenia korespondencji w sytuacji, gdy przepisy szczególne nie zezwalają na wykorzystanie przez podmiot publiczny publicznej usługi hybrydowej. Przepis ten zatem nie eliminuje doręczenia *stricte* elektronicznego, lecz jedynie jego „mieszaną" postać. Analiza aktualnie obowiązujących przepisów pozwala na wyodrębnienie kilku rodzajów takiego wyłączenia.

Po pierwsze, ustawy eliminują doręczenie przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej z uwagi na szczególny charakter spraw dotyczących określonych w przepisach odrębnych podmiotów, będących członkami lub byłymi członkami określonych formacji, służb lub inspekcji[19]. Wyłączenie to ma zastosowanie do spraw osobowych: 1) funkcjonariuszy Policji oraz byłych funkcjonariuszy Policji[20], 2) funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej oraz

[16] Zob. art. 15 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 350 ze zm.).

[17] M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 138.

[18] Ibidem.

[19] Szerzej na temat zróżnicowania tych podmiotów m.in.: J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb inspekcji i straży*, Warszawa 2007.

[20] Zob. art. 3a pkt 1–2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882 ze zm.).

byłych funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej[21], 3) inspektorów i ekspertów Biura Inspektora Nadzoru Wewnętrznego oraz pracowników zatrudnionych w Biurze Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, a także byłych pracowników, inspektorów i ekspertów Biura Inspektora Nadzoru Wewnętrznego[22], 4) funkcjonariuszy oraz byłych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Urzędu Ochrony Państwa[23], (5) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Centralnego Biura Antykorupcyjnego[24], 6) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego[25], 7) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej[26], 8) funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz byłych funkcjonariuszy celnych i byłych pracowników wywiadu skarbowego[27], 9) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Służby Ochrony Państwa[28].

Przesłanką rezygnacji ustawodawcy z posługiwania się publiczną usługą hybrydową jest także charakter określonego rodzaju postępowań przed organami państwa i doręczanej w ich ramach korespondencji. Przepis ten zatem oparty została na uzasadnieniu podobnym do wyłączenia przewidzianego w art. 3 pkt 1 lit. a u.d.e. Tytułem przykładu przepis art. 32a ust. 1b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin[29] stanowi, że określone w niej organy emerytalne mogą doręczać pisma w postaci papierowej z wyłączeniem publicznej usługi hybrydowej do podmiotu niepublicznego (w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.d.e.) nieposiadającego adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elek-

[21] Zob. art. 2a pkt 1–2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1061 ze zm.).

[22] Zob. art. 11ia pkt 1–2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2073 ze zm.).

[23] Zob. art. 10a pkt 1–5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 557 ze zm.).

[24] Zob. art. 3a pkt 1–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1900).

[25] Zob. art. 12a pkt 1–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2022 r., poz. 502 ze zm.).

[26] Zob. art. 6a pkt 1–2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1064 ze zm.).

[27] Zob. art. 10a ust. 1 pkt 1–2 i ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 813 ze zm.).

[28] Zob. art. 6a ust. 1 pkt 1–2 i ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 575 ze zm.).

[29] Dz.U. z 2022 r., poz. 1626.

tronicznych, który nie wszczął postępowania administracyjnego przed tym organem emerytalnym, przy użyciu adresu do doręczeń elektronicznych oraz do podmiotu publicznego (w znaczeniu nadanym przepisem art. 2 pkt 6 u.d.e.) w przypadku braku możliwości doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych tego podmiotu. Podobną regulację możemy znaleźć także na gruncie art. 71ad ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[30], mającej znacznie szerszy pod względem podmiotowym zakres.

We wskazanych przypadkach uzasadnieniem eliminacji doręczenia za pomocą publicznej usługi hybrydowej jest szczególny charakter korespondencji, dotyczącej wrażliwych informacji na temat podmiotów, będących członkami lub byłymi członkami określonych formacji, służb lub inspekcji. Ten wyjątek „przypomina" zatem w pewnym stopniu wyłączenie z art. 3 pkt 1 lit. a u.d.e., tj. zakaz stosowania w ogóle przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony korespondencji zawierającej informacje niejawne[31]. Opiera się na konieczności zapewnienia surowszych warunków bezpieczeństwa wymiany określonych danych, których – zdaniem ustawodawcy – doręczenie hybrydowe nie jest w stanie zapewnić.

Przepisy ustaw szczególnych pozwalają ponadto na eliminację doręczenia za pomocą publicznej usługi hybrydowej w przypadkach, w których mogłoby ono istotnie „utrudniać realizację zadań" określonych w ustawach podmiotów (jak m.in. Straż Graniczna czy Żandarmeria Wojskowa lub Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) zobowiązanych do ochrony porządku i bezpieczeństwa państwa[32]. Ocena zaistnienia wskazanych wyjątków należy do nadawcy korespondencji (podmiotu publicznego). Przesłanka ta została sformułowana w sposób nieostry, umożliwiając podmiotowi publicznemu indywidualną ocenę sytuacji, w której korespondencja określonego rodzaju (bądź ściśle określona korespondencja) ma zostać wyłączona spod trybu doręczenia przewidzianego w ustawie o doręczeniach elektronicznych. Trudno jednocześnie nie zauważyć, że tego rodzaju przesłanka pełni rolę swoistej „furtki" umożliwiającej rezygnację ze stosowania przepisu art. 5 u.d.e., w przypadkach w których mamy do czynienia z dynamiką różnego rodzaju zagrożeń, skutkiem czego niektóre z nich znajdują się *in statu nascendi*, inne zaś (mniej lub bardziej stopniowo)

[30] Dz.U. 2022 r., poz. 1009 ze zm.

[31] Szerzej na temat „informacji niejawnych" m.in.: T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007, s. 111 i nast.; S. Hoc, T. Szewc, *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych*, wyd. drugie, Warszawa 2014, s. 108 i nast.

[32] Por. m.in. art. 3a pkt 3 ustawy o Policji; art. 2a pkt 3 ustawy o Straży Granicznej; art. 4a ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1214 ze zm.); art. 10a pkt 16 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; art. 11ia ustawy o szczególnych formach nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; art. 3a pkt 6 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 12a pkt 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2022 r., poz. 502 ze zm.); art. 6a pkt 3 ustawy o Służbie Więziennej; art. 10a ust. 1 pkt 3 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz art. 6a ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Ochrony Państwa.

same zanikają lub są usuwane. Zadania realizowane przez te podmioty nie mogą być bowiem oceniane w oderwaniu od określonego stanu prawnego i faktycznego. Z drugiej jednak strony duża ogólnikowość komentowanego rozwiązania może skutkować traktowaniem podobnych w treści korespondencji w różnych formacjach i służbach jako wyłączonych bądź nie spod regulacji ustawy o doręczeniach elektronicznych.

Konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy

W świetle art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c u.d.e. przesłanką „zwalniającą" podmiot publiczny z obowiązku doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej lub publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy. Pojęcie „rzeczy" należy interpretować zgodnie z treścią art. 45 Kodeksu cywilnego – jako „przedmioty materialne". W świetle doktryny rzeczami są: 1) materialne części przyrody (w stanie pierwotnym lub przetworzonym), 2) wyodrębnione (w sposób naturalny lub sztuczny), 3) mogące stanowić samoistny przedmiot obrotu i stosunków prawnorzeczowych (jako dobra samoistne)[33]. Nie są rzeczami dobra niematerialne (np. utwory, wynalazki), prawa, tzw. *res omnium communes* (złoża minerałów, woda płynąca, powietrze atmosferyczne)[34] oraz zwierzęta (art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt)[35]. Z uwagi na to, że w świetle prawa polskiego rzeczami są jedynie poszczególne przedmioty materialne, statusu takiego nie mają zbiory praw (*universitas iuris*), np. przedsiębiorstwo[36] (zob. art. 55^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[37]), gospodarstwo rolne (zob. art. 55^3 k.c.). Przyjmuje się ponadto, że rzeczami nie są również zbiory rzeczy (*universitas*

[33] M. Balwicka-Szczyrba, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex, art. 45, tezy 2–3; P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex, art. 45, tezy 1–2.

[34] M. Balwicka-Szczyrba, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), op. cit., art. 45, tezy 2–3; P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), op. cit., art. 45, teza 5.

[35] Dz.U. z 2022 r., poz. 572. Zob. też P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), op. cit., art. 45, teza 7–8; M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 16, 45; W. Jedlecka, *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 145 i nast.; K. Piernik-Wierzbowska, *Systematyka i zagadnienie własności zwierząt oraz ich statusu prawnego w kontekście problematyki odpowiedzialności za szkody przez nie wyrządzane*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2015, t. XVI, s. 219–220.

[36] P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), op. cit., art. 55^1, tezy 9–10.

[37] Dz.U. z 2022 r., poz. 1360, dalej jako k.c.

rerum), które składają się z pewnej liczby rzeczy pojedynczych tego samego rodzaju[38].

O ile wyłączenie spod określonego w ustawie o doręczeniach elektronicznych reżimu doręczeń rzeczy nie budzi wątpliwości, o tyle na tle powyższego przepisu niejasna jest relacja sformułowania „konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w innej postaci niż elektroniczna" w zestawieniu z treścią przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e.: „podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej". *Prima facie* dyspozycje obu przepisów częściowo się pokrywają, gdyż „utrwalenie dokumentu w innej postaci niż elektroniczna" to także utrwalenie dokumentu w postaci papierowej. Wydaje się jednak uprawnione stwierdzenie, że *ratio legis* obu przepisów jest odmienne. W dyspozycji przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e. mieszczą się bowiem przypadki, w których dla podmiotu publicznego lub niepublicznego relewantna jest papierowa postać dokumentu i jednocześnie z przepisów szczególnych wynika konieczność wytworzenia, złożenia i przechowywania przez podmiot publiczny dokumentu mającego postać papierową. Natomiast przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c u.d.e. reguluje m.in. sytuacje, w których dokument został utrwalony w postaci papierowej, jednak przepisy szczególne nie nakładają obowiązku wytworzenia, złożenia i przechowywania przez podmiot publiczny dokumentu w takiej postaci. Komentowany przepis odnosi się także do sytuacji, w jakich przekształcenie dokumentu do postaci elektronicznej jest niemożliwe bądź nadmiernie utrudnione[39] z uwagi np. na jej fizyczne właściwości.

„Ważny interes publiczny" jako przesłanka odstąpienia od zasady prymatu doręczeń elektronicznych

Przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.d.e. stanowi, że zasada prymatu doręczeń elektronicznych może doznać ograniczenia, gdy korespondencja nie może być doręczona ze względu na ważny interes publiczny, w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa państwa, obronności lub porządku publicznego. W polskim prawodawstwie pojęcia te stanowione i stosowane są jako pojęcia niedookreślone, nieostre, wieloznaczne i prawnie niezdefiniowane.

Pojęcia „interes publiczny" (art. 17, 63, 213 Konstytucji RP) i „ważny interes publiczny" (art. 22 Konstytucji RP) są definicjami konstytucyjnymi i ich wykładnia – na potrzeby konkretnych uregulowań zawartych w poszczególnych aktach normatywnych – jest bardzo rozbudowana. Oba pojęcia należy uznać za wielofunkcyjne, wewnętrznie złożone i silnie zewnętrznie uwarunkowane,

[38] M. Balwicka-Szczyrba, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), op. cit., art. 45, teza 6.

[39] M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 140.

co powoduje, że oczekiwania dotyczące skonstruowania jego zwięzłej i jednolitej dla wszystkich przypadków ustawowych, definicji są pozbawione realnych podstaw[40]. Są one przede wszystkim związane z prawem publicznym: głównie administracyjnym, publicznym gospodarczym[41], w mniejszym stopniu karnym procesowym. Jednak klauzula „interesu społecznie uzasadnionego" stosowana jest także na gruncie prawa cywilnego, w przypadkach zapewnienia ochrony dóbr osobistych[42].

Ponadto nie ulega wątpliwości, że pojęcie interes publiczny ma charakter względny, tzn. jego treść ulega zmianom w czasie i jest zależna od kontekstu politycznego, społecznego i ustrojowego. Jest nieustannie zmieniającą się kompozycją i bilansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu[43]. Wymaga więc ciągłego określania i stale na nowo podejmowanych prób definiowania. Skutkuje to brakiem możliwości stworzenia jego bezwzględnej i trwałej definicji oraz eliminuje możliwość jego ustawowego określenia.

Stałym elementem definicji interesu publicznego jest jednak postrzeganie go jako kategorii skomplikowanej, złożonej z wielu elementów. Przyjmuje się, że w jego zakres włączona jest również, jako jeden z tych elementów, ochrona jednostki i jej interesu[44]. W piśmiennictwie oraz w orzecznictwie sądowym przeważa przy tym rozumienie interesu publicznego jako interesu „przeciętnego"[45]. „Przeciętny" interes jest wynikiem społecznego kompromisu, mającego swe źródło w konfrontacji interesów jednostkowych. Jest on abstrakcyjną średnią rozmaitych interesów członków społeczeństwa, gdyż „nie zawierając (...) w sobie wszystkich cech poszczególnych jej czynników, daje tylko ogólny, przeciętny obraz masy indywidualnych składników"[46]. Interes publiczny jest więc pojęciem węższym od sumy interesów indywidualnych i nie pokrywa się z wszystkimi interesami, które nań wpływają. W powyższym ujęciu interes publiczny będzie „interesem całej społeczności państwowej" – społeczeństwa (zorganizowanej wspólnoty) złożonego z różnych grup i jednostek mających

[40] A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 148 i cyt. tam literatura.

[41] E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G" 2016, nr 63, s. 161.

[42] A. Żurawik, *„Interes publiczny", „interes społeczny" i „interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2013, nr 2, s. 57, 68; E. Komierzyńska, M. Zdyb, op. cit., s. 164. Sformułowanie „interes społecznie uzasadniony" (nie „publicznie uzasadniony") wynika z przesłanek uwarunkowanych politycznie – w latach 1945–1989 unikano posługiwania się sformułowaniem „interes publiczny", niejako zastępując je pojęciem „interes społeczny". Współcześnie „interes publiczny" i „interes społeczny", którymi posługują się akty uchwalone w latach 1945–1989, powinny być uznawane za tożsame pojęciowo.

[43] J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 133.

[44] A. Skóra, *Reformatio in peius*..., s. 149 i cyt. tam literatura.

[45] Ibidem.

[46] Ibidem.

zróżnicowane interesy i potrzeby. Takie rozumienie interesu będzie równoznaczne z pojmowaniem go jako „wspólnego dobra" („dobra ogólnego") i przeciwstawne koncepcjom rozumiejącym go jako „interes wielu" (lub „większości")[47].

Należy ponadto zwrócić uwagę, że przesłanką odstąpienia od zasady doręczenia korespondencji w postaci elektronicznej jest „ważny" interes publiczny, co pociąga za sobą stwierdzenie, iż „zwykły" interes publiczny nie stanowi takiej uzasadnionej okoliczności. Na gruncie języka polskiego termin „ważny" rozumiany jest z reguły jako „mający duże znaczenie"[48], „istotny"[49]. Ustawodawca podaje w analizowanym przepisie przykładowe wartości, jakie uznaje za leżące w zakresie pojęcia „ważny interes publiczny". Są to: zapewnienie „bezpieczeństwa państwa", „obronności" oraz zapewnienie „porządku publicznego". Pojęcia te nie wyczerpują zakresu znaczeniowego wyrażenia „ważny interes publiczny"; ich wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego, zatem od judykatury oraz praktyki zależeć będzie ostateczna interpretacja pojęcia „ważny interes publiczny" na potrzeby oceny możliwej rezygnacji z doręczeń uregulowanych w art. 4 i 5 u.d.e. Jednocześnie, podobnie jak pojęcie „ważnego interesu publicznego", nie mają one ustawowej definicji, zatem powinny być dekodowane przy wykorzystaniu stanowiska doktryny oraz orzecznictwa sądów i trybunałów na tle konkretnej regulacji ustawowej i konkretnego stanu faktycznego. Wniosek taki wynika przede wszystkim z celowego zastosowania przez ustawodawcę w tym przepisie pojęć nieostrych, których istotą jest (zgodnie z zasadami wykładni) uelastycznienie prawa. Wyliczone przykładowo pojęcia są „żywe" i trudno je zdefiniować nawet w sposób stosunkowo ogólny. Nie mogą także być interpretowane w oderwaniu od określonego stanu faktycznego i prawnego.

Ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz z innych przyczyn mających charakter techniczny

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. e u.d.e. zasada doręczania korespondencji przez podmioty publiczne z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej nie dotyczy sytuacji, w której doręczenie takie nie byłoby możliwe z uwagi na ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji

---

[47] Ibidem, s. 150. Szerzej na temat „dobra publicznego" m.in. T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona…*, s. 39.

[48] *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: ważny, https://sjp.pwn.pl/szukaj/ważny.html (data dostępu: 28.10.2022).

[49] *Glosbe. Słownik*, hasło: ważny, https://pl.glosbe.com/pl/pl/wa%C5%BCny (data dostępu: 28.10.2022).

oraz z innych przyczyn mających charakter techniczny. „Ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji" są konsekwencją wymagań określonych w przepisach wykonawczych do ustawy o doręczeniach elektronicznych, w tym przede wszystkim w Regulaminie świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej (obowiązującym od 5 października 2021 r.[50], dalej jako Regulamin). Tytułem przykładu zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu nie jest dopuszczalne przesłanie dokumentu elektronicznego w ramach publicznej usługi hybrydowej w formacie innym niż pdf, w rozmiarze większym niż 15 MB, niedostosowanie dokumentu elektronicznego do wydruku w ramach parametrów określonych w § 6 ust. 2 Regulaminu, przekazanie do nadania dokumentu niespełniającego warunków określonych w załączniku nr 1 do Regulaminu (§ 4 ust. 2 Regulaminu, np. w sytuacji w której objętość dokumentu elektronicznego przekracza 98 kartek, w przypadku zabezpieczenia pliku hasłem) i inne.

„Inne przyczyny mające charakter techniczny", o których mowa w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. e u.d.e., to m.in. przyczyny uwarunkowane stanem systemu teleinformatycznego, np. awarią, atakiem hakerskim, działaniem siły wyższej. Przyczyny te, aby stanowiły podstawę wyłączenia przepisów art. 4 i 5 u.d.e., powinny mieć charakter obiektywny i trudny do przezwyciężenia[51]. Jest to bowiem konsekwencją wyjątkowego charakteru zezwolenia na odstąpienie od zasady prymatu doręczeń elektronicznych, co powoduje, że powinny być interpretowane zawężająco.

Istnienie przepisów odrębnych, przewidujących możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa

W świetle art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.e. zasada doręczania korespondencji przez podmioty publiczne za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo publicznej usługi hybrydowej nie dotyczy także sytuacji, gdy przepisy odrębne przewidują możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny. Przede wszystkim zastosowanie

[50] https://pliki.biznes.gov.pl/20211001/pliki/Regulamin-swiadczenia-PURDE-i-PUH-v10.pdf (data dostępu: 28.10.2022).

[51] Podobnie: M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 141.

powyższego wyjątku możliwe jest, gdy istnieje przepis szczególny zezwalający na możliwość doręczenia korespondencji w sposób inny niż wynika to z ustawy o doręczeniach elektronicznych. Po drugie, przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.e. znajdzie zastosowanie, gdy nadawca w konkretnych okolicznościach uzna ten inny, wyraźnie przez ustawę wskazany sposób doręczenia za bardziej efektywny niż doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych bądź za pośrednictwem publicznej usługi hybrydowej. Bezpośrednią przesłanką tego rodzaju wyłączenia jest zatem efektywność procesu doręczenia w realiach konkretnej sprawy i jej uczestników, którą należy wiązać w szczególności z szybkością doręczenia i pewnością co do możliwości zapoznania się adresata z przesyłaną korespondencją. W szczególności w mniejszych miejscowościach, zwłaszcza w przypadku gdy pracownik podmiotu publicznego zna adresata korespondencji, doręczenie przez pracowników może nastąpić szybciej niż z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej[52].

W odróżnieniu od pozostałych wyłączeń odsyłających do przepisów szczególnych, w analizowanym przypadku nie chodzi o wynikający z takich przepisów brak możliwości sporządzenia dokumentu w postaci elektronicznej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a u.d.e.) ani o wyłączenie wprost w przepisach szczególnych zastosowania publicznej usługi hybrydowej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e.). Odesłanie obejmuje wszystkie przepisy szczególne, które przewidują inne niż doręczenia elektroniczne, zazwyczaj akcesoryjne sposoby doręczania, np. przy pomocy pracowników organu czy sądu. Mogą one również obejmować samodzielne przekształcenie przez organ dokumentu z postaci elektronicznej na papierową i doręczenie wydruku dokumentu (przez pracownika czy operatora pocztowego) zamiast wykorzystania publicznej usługi hybrydowej. Przykładów takiego rozwiązania dostarczają m.in. regulacje postępowania administracyjnego, jak przepis art. 71aa ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[53] czy art. 39^3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[54].

Podsumowanie

Przedstawione rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, samo uchwalenie ustawy o doręczeniach elektronicznych i zawarte w niej rozwiązania prawne należy uznać za duży sukces w zakresie plano-

[52] Ibidem.

[53] Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.

[54] Dz.U. z 2022 r., poz. 2000. Zob. szerzej m.in.: P. Wajda, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 91–93; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2022, Lex, kom. do art. 39^3 k.p.a.

wanej cyfryzacji wymiany korespondencji między podmiotami publicznymi oraz relacjach, w których przynajmniej jedną ze stron jest podmiot publiczny. Po drugie, wyłączenia wymienione w art. 6 u.d.e. nie mają tak szerokiego zakresu i nie budzą takich wątpliwości prakseologicznych, jak wyłączenia przewidziane w art. 3 tej ustawy. W art. 6 u.d.e. ustawodawca nie wyłączył bowiem *ex lege* stosowania przepisów całej ustawy o doręczeniach elektronicznych, lecz wyeliminował jedynie możliwość zastosowania określonego rodzaju doręczenia (lub doręczeń) z uwagi na zaistnienie wskazanych w nim przesłanek. Po trzecie, trzeba zauważyć, że wyłączenia określone w art. 6 u.d.e. mają charakter wyjątków przede wszystkim od zasady prymatu doręczeń elektronicznych. Zasada ta nie będzie miała zastosowania albo w całości (w przypadkach wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. c i pkt 2 lit. d u.d.e.), gdy ustawodawca wyłącza doręczenie za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, utrzymując tradycyjne sposoby doręczenia) lub w części (gdy prawodawca eliminuje stosowanie jedynie publicznej usługi hybrydowej – art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e.)[55]. Odstępstwo od zasady prymatu doręczeń elektronicznych, przewidziane w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. c, pkt 2 lit. d u.d.e., uwarunkowane jest zasadniczo naturą i charakterem nośnika, na którym pierwotnie utrwalona została korespondencja. Z kolei w przepisach art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. b, pkt 2 lit. d u.d.e. wyjątki są uwarunkowane szczególnym charakterem korespondencji lub większą efektywnością tradycyjnego sposobu doręczenia (art. 6 ust. 3 u.d.e.).

Wykaz literatury

Balwicka-Szczyrba M., A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.

Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.

Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb inspekcji i straży*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Gawroński M., *Ustawa o doręczeniach elektronicznych: korespondencja z podmiotami publicznymi będzie przybierała formę elektroniczną*, „Rzeczpospolita" z 26 października 2020 r., https://www.rp.pl/zadania/art455381-ustawa-o-doreczeniach-elektronicznych-korespondencja-z-podmiotami-publicznymi-bedzie-przybierala-forme-elektroniczna.

Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Hoc S., Szewc T., *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych*, wyd. drugie, C.H. Beck, Warszawa 2014.

Kardas P., Gutowski M., *Niebawem czeka nas doręczeniowa e-rewolucja*, „Rzeczpospolita" z 11 listopada 2020 r., https://www.rp.pl/opinie-prawne/art8758051-piotr-kardas-maciej-gutowski-niebawem-czeka-nas-doreczeniowa-e-rewolucja.

[55] A. Skóra, *Rewolucja w zakresie e-doręczeń*...

Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G" 2016, nr 63.
Jedlecka W., *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wyd. UWr, Wrocław 2017.
Piernik-Wierzbowska K., *Systematyka i zagadnienie własności zwierząt oraz ich statusu prawnego w kontekście problematyki odpowiedzialności za szkody przez nie wyrządzane*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2015, t. XVI.
Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2022, Lex.
Sibiga G., *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita" z 10 lipca 2022 r., Legalis.
Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Wyd. UG, Gdańsk 2002.
Skóra A., *Rewolucja w zakresie e-doręczeń? Uwagi na tle art. 3 ustawy o doręczeniach elektronicznych* (w druku).
Szewc T., *Publicznoprawna ochrona informacji*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
Szostek D., *Elektroniczne doręczenia czyli co czeka radców prawnych*, „Radca.pl" 2021, nr 3.
Wajda P., [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensa" 2021, nr 3.
Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Zimmermann J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, TNOiK, Toruń 1998.
Żurawik A., *„Interes publiczny", „interes społeczny" i „interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2013, nr 2.

Summary

About the e-delivery revolution again. Comments on the background of Art. 6 of the Act on Electronic Delivery

Keywords: administrative law, e-delivery service, Act on Electronic Delivery, ICT System, principle of primacy of electronic deliveries, public service of registered electronic delivery, public hybrid delivery.

The purpose of this study is to draw attention to the exceptions to the principle of primacy of electronic deliveries provided in Art. 6 of the Act of November 22nd, 2020 on Electronic Delivery (AED). These exceptions are an important supplement to – specified in Art. 1 AED – the material scope of the Act on Electronic Delivery. Their analysis will help to answer the question of

whether the Act on Electronic Delivery, which was supposed to play the role of a *sui generis* "constitution of delivery" (i.e., to be an act comprehensively regulating the principles of making registered electronic service deliveries in relations between public entities and in relations in which at least one of parties is a public entity) may indeed be such the AED. The enactment of the AED and the legal solutions it contains should be considered a great success in terms of the planned digitization of correspondence exchange. The derogation from the principle of the primacy of electronic delivery provided for in Art. 6 AED is essentially conditioned by the nature and character of the device on which the correspondence was originally recorded. The remaining exceptions depend on the special nature of the correspondence or the greater efficiency of the traditional method of delivery.

DOI: 10.31648/sp.7927

Justyna Skwirowska
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
ORCID: 0000-0002-0701-2202
jskwirowska@swps.edu.pl

Zakres znaczeniowy zasady dostatecznej określoności prawa podatkowego a skomplikowanie prawa podatkowego

Wstęp

Zasada dostatecznej określoności przepisów jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP. W myśl tej zasady przepisy prawa powinny być jasne i zrozumiałe. W zakresie prawa podatkowego, z uwagi na jego ingerencyjny charakter, ma ona szczególne znaczenie. Sama pewność prawa jest również nieraz wskazywana jako uzasadnienie prymatu wykładni językowej w obrębie tej gałęzi prawa oraz szczególnej techniki legislacyjnej cechującej się wysokim stopniem szczegółowości. Zastanawiający jest jednak sam zakres znaczeniowy tej zasady. Należy bowiem dokonać rozważań, które miałyby na celu odpowiedzieć na pytanie: jakimi cechami miałyby charakteryzować się przepisy jasne i zrozumiałe?

Definicje dotyczące pewności prawa łączą to pojęcie z przewidywalnością. Niezmiernie istotne jest również, z jakiej perspektywy owa pewności prawa miałaby być oceniana. W tym przypadku – w pewnym uproszczeniu – możemy wymienić dwa podejścia do powyższego zagadnienia, tj. ocenę z perspektywy adresata przepisów prawa, który nie jest profesjonalistą z zakresu nauk prawnych, oraz ocenę z perspektywy podmiotu profesjonalnego.

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie, że zasada dostatecznej określoności przepisów prawa powinna być rozumiana jako zasada skierowana do ustawodawcy, wedle której skutek zastosowania przepisu prawnego powinien być przewidywalny dla profesjonalisty. Takie rozumienie tej zasady skłania do sformułowania wniosku o potrzebie bardziej dogłębnej analizy prymatu wykładni językowej w obrębie prawa podatkowego oraz techniki legislacyjnej

stosowanej w tej gałęzi prawa. Rozważania autorki prowadzone w niniejszym artykule jedynie wskazują, że są to zagadnienia, które powinny być przedmiotem dalszych, dużo bardziej dogłębnych analiz, i nie są możliwe do podjęcia w ramach jednego artykułu.

W opracowaniu posłużono się metodą dogmatycznoprawną, wspartą analizą orzecznictwa.

Ochrona praw podatnika z perspektywy konstytucyjnoprawnej

Zasady konstytucyjne są szczególnie ważne w ramach regulacji prawnopodatkowych z powodu ich ingerencyjnego charakteru. W obrębie tej gałęzi prawa państwo nakłada bowiem na zobowiązane podmioty obowiązek przymusowego świadczenia pieniężnego bez możliwości uzyskania przez nie świadczenia wzajemnego[1]. Z powodu tej cechy prawo podatkowe, chociażby w literaturze anglosaskiej, jest porównywane do prawa karnego. Jednak zastosowanie norm prawa karnego w systemie prawa polskiego mogłoby doprowadzić do ograniczenia, a nawet pozbawienia wolności człowieka. Ponadto prawo podatkowe zawsze prowadzi do odebrania części własności podatnika[2]. Stąd z norm konstytucyjnych wywodzonych jest wiele zasad, które muszą być przestrzegane przez ustawodawcę podatkowego.

Na początku należy wskazać, w jaki sposób należy rozumieć samo pojęcie zasady. W tym celu można przypomnieć chociażby koncepcję Ronalda Dworkina. W jej ramach doszło do podzielenia wypowiedzi normatywnych na reguły oraz zasady. Pojęcie te są pojęciami rozłącznymi, które odróżniają od siebie następujące kryteria podziału:

– zakres zastosowania (reguły zawsze albo znajdują, abo nie znajdują zastosowania, zasady zaś nie poddają się takiej weryfikacji);

– rola pełniona przez daną wypowiedź normatywną w procesie stosowania prawa (reguły normują określone zachowania, zaś zasady wpływają na interpretację tych pierwszych);

– doniosłość danych wypowiedzi normatywnych (zasady cechują się doniosłością, co nie jest właściwe dla reguł)[3].

Przepisami konstytucyjnymi, które odnoszą się do ochrony podatnika, są zarówno przepisy, które dotyczą *expressis verbis* zagadnień podatkowych, jak i inne, przykładowo art. 2 Konstytucji RP. Jednym z przepisów odnoszących się wprost do problematyki podatkowej jest art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym ,,nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie pod-

[1] R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2019, s. 57.

[2] B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 28.

[3] R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge 1977, s. 60–63.

miotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy[4]. W doktrynie[5] wskazuje się, że należy go interpretować łącznie z art. 84 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 84 ,,każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie"[6].

Przytoczone przepisy wprowadzają do polskiego porządku prawnego zasadę władztwa daninowego, która uprawnia państwo do nakładania podatków[7]. Z powyższych regulacji wynika wiele innych zasad znajdujących zastosowanie w prawie podatkowym. Jednak niektóre zasady konstytucyjne, które powinny być przestrzegane w ramach prawa podatkowego, są wywodzone z powyższych artykułów w związku z przepisami konstytucyjnymi, które nie regulują wprost zagadnień podatkowych. Niektóre z nich zostaną przedstawione w dalszej części opracowania.

Dla polskiego systemu prawa podatkowego niezmiernie istotne znaczenie ma art. 2 Konstytucji RP, którego treść brzmi następująco: ,,Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej"[8]. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten wyraża klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Wynikają z niej inne zasady, które nie są ujęte literalnie w art. 2, lecz są wywodzone z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego[9]. Niektóre z nich znajdują zastosowanie również w prawie podatkowym. Można w tym zakresie wymienić zasady dotyczące bezpośrednio tej gałęzi prawa, jak i inne, bardziej ogólne (dotyczące całego polskiego systemu prawnego), które również stanowią wzorzec kontroli konstytucyjnej przepisów prawnopodatkowych. W tym zakresie można wymienić np.: zakaz zmiany prawa podatkowego w ciągu roku[10], zasadę *lex retro non agit*, której znaczenie jest szczególne w obrębie prawa podatkowego[11], czy zasadę proporcjonalności[12].

Przykładem zasady, która jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP oraz przepisów regulujących bezpośrednio materię podatkową, które zostały już wskazane w niniejszym artykule wskazane, jest chociażby zasada wyłączności ustawowej w prawie daninowym. Stąd w art. 217 Konstytucji RP ustrojodaw-

---

[4] Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[5] M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 217, pkt 1.

[6] Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[7] H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, 2013, Lex, rozdział I.

[8] Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[9] Wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01, Lex nr 76813.

[10] P. Tuleja, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis, komentarz do art. 2, nb 2.

[11] M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), op. cit., komentarz do art. 2, pkt 5.

[12] Wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. akt: SK 14/12, Lex nr 1641407.

ca wprost wskazał na szczególne znaczenie ustawy w obrębie prawa podatkowego. Z kolei przez interpretowany systemowo art. 84 Konstytucji RP ustrojodawca nakłada na podmioty prawa obowiązek uiszczania podatków. Na podstawie art. 84 państwo jest uprawnione do nakładania podatków, posiada władztwo podatkowe, zaś podatnik jest zobowiązany do posłuszeństwa w zakresie regulacji nakładających obciążenia publicznoprawne[13]. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że ,,zasada wyłączności ustawowej dla wyznaczania podmiotów, przedmiotu opodatkowania oraz ustalania stawek podatkowych wyrażone zostało *expressis verbis* w art. 217 Konstytucji i obowiązuje od dnia jej wejścia w życie". Niezależnie od tego wyraźnego sformułowania, jej obowiązywanie wywieść można z konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Z tą ostatnią zasadą łączy się bowiem wymóg, ażeby prawa i obowiązki jednostki, a w szczególności prawa i obowiązki jednostki wobec państwa, do których zaliczają się również obowiązki podatkowe, były regulowane ustawą[14]. W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada ta wynika również z art. 84 Konstytucji RP: ,,Wskazany jako wzorzec kontroli art. 217 Konstytucji stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku, następuje w drodze ustawy. Przepis ten należy rozpatrywać w łączności z art. 84 Konstytucji, ponieważ razem tworzą zasadniczą treść zasady władztwa podatkowego, wedle której państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w zakresie jego władzy w celu finansowania zadań państwa. Kluczowe znaczenie w tej materii ma zasada wyłączności ustawowej w zakresie danin publicznych, do których zaliczają się między innymi podatki, opłaty i cła"[15].

Z powyższych rozważań wynika, że z cech prawa podatkowego, do których należy jego ingerencyjność, wynika potrzeba szczególnej ochrony podatnika w stosunku prawnopodatkowym. Podatnik jest podmiotem, na którego nałożony jest obowiązek spełnienia świadczenia na rzecz państwa bez uzyskania z jego strony świadczenia wzajemnego. Podatek zawsze prowadzi do odebrania części własności. Co więcej, jest nakładany na podmioty prawa w sposób władczy. Konieczna zatem jest ochrona podmiotu, który w stosunku prawnopodatkowym stanowi podmiot niejako ,,słabszy". Zasadą, która jest szczególnie ważna w tym zakresie, jest również zasada dostatecznej określoności ustaw podatkowych, której będzie poświęcona dalsza część niniejszego artykułu.

---

[13] K. Działocha, A. Łukaszczuk, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2016, Lex, komentarz do art. 84, pkt 2.

[14] Wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, Legalis nr 53821.

[15] Wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02, Legalis nr 55825.

Pewność prawa – wyjaśnienie pojęcia

Zasada dostatecznej określoności przepisów prawa, która znajduje – co oczywiste – zastosowanie również w odniesieniu do prawa podatkowego, jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP. Ukazując to zagadnienie w sposób bardziej konkretny, oznacza to, że jest ona konsekwencją obowiązywania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Taki wniosek został przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 czerwca 2020 r., sygn. akt P 3/00: ,,Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne respektowania przez ustawodawcę"[16]. W innym orzeczeniu zaś Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ,,nakaz ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika z faktu, że zasady te obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny"[17]. Zatem centralnym pojęciem, które powinno być analizowane w celu zrozumienia zakresu pojęciowego tej zasady, jest pewność prawa. Regulacje wprowadzane przez ustrojodawcę, w myśl zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, powinny być przepisami, które cechują się przymiotem pewności.

Samo pojęcie pewności na gruncie nauk prawnych nie jest bezsporne[18]. Doktryna w różnoraki sposób podejmuje próby wyjaśnienia, czym jest pewność prawa. Jerzy Wróblewski wyróżnia w tym zakresie pewność obiektywną oraz subiektywną. Pierwsza z nich jest niezależna od wiedzy podmiotu, który przewiduje, jakie zostanie podjęte rozstrzygnięcie prawne w sprawie. Pewność ta miałaby dotyczyć następujących zagadnień: przewidywalność samego wydania rozstrzygnięcia, jego treści oraz skutków. Pewność określana jako subiektywna, zaś miałby podlegać relatywizacji, w zależności od tego, czy podmiot jest profesjonalistą w zakresie prawa, czy też nie[19]. Niekiedy wskazuje się – poniekąd słusznie – że pewność prawa jest niemożliwym stanem do osiągnięcia w odniesieniu do podmiotu, który nie cechuje się profesjonalną znajomością prawa[20]. Wspólne jednak, zarówno dla pewności subiektywnej, jak i obiektywnej, jest pojęcie przewidywalności. W tym zakresie można przytoczyć opinię

---

[16] Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, Lex nr 41207.

[17] Wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, Lex nr 54067.

[18] J. Stelmach, *Czy interpretacja prawnicza może być gwarantem pewności prawa*, ,,Forum Prawnicze" 2011, nr 6, s. 17.

[19] Zob. M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Sopot 2014, rozdz. 1.

[20] H. Filipczyk, *Czy gramy w tę samą grę? ,,Gry językowe" Wittgensteina a wykładnia prawa podatkowego*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego – teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Warszawa 2019, s. 82.

Hanny Filipczyk, która definiuje pewność prawa w sposób następujący: ,,Cecha prawa polegająca na tym, że podmiot, do którego prawo się odnosi (adresat normy, obywatel, podatnik), jest w stanie przewidzieć determinowane nim skutki faktów (stanów rzeczy), w tym czynów (działań i zaniechań) własnych i innych podmiotów"[21]. Również judykatura podejmuje próby odpowiedzi na pytanie, jakimi cechami powinno charakteryzować się prawo, które można określić jako prawo pewne dla jego adresatów. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ,,warunek jasności przepisu oznacza obowiązek tworzenia unormowań klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów"[22].

Skutkiem wprowadzenie do systemu prawa przepisu, którego sformułowanie łamie zasadę pewności prawa, jest niezgodność takiej regulacji z Konstytucją RP, co może skutkować stwierdzeniem jego niezgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny[23].

W takim ujęciu doktrynalnym i jurysprudencjalnym wydaje się, że pewność prawa winna charakteryzować się przewidywalnością. System prawny, który spełnia zasadę pewności, cechuje się możliwością przewidzenia konsekwencji prawnych podejmowanych działań przez podmioty prawa. Autorka niniejszego artykułu stoi na stanowisku, że pewność rozumiana w taki sposób jest nie do osiągnięcia w stosunku do osób niecechujących się profesjonalną wiedzą z zakresu nauk prawnych. Wynika to z faktu, iż tekst aktu normatywnego jest napisany specyficznym językiem, w naukach prawnych nazywanych językiem prawnym. Zatem już sam sposób formułowania regulacji prawnych powoduje, iż jego zrozumienie przez adresata (nieprofesjonalistę) jest co najmniej wątpliwe. Można przytoczyć wiele poglądów doktrynalnych, wedle których powszechne rozumienie tekstów aktów normatywnych przez nieprofesjonalistów jest koncepcją nierealną[24]. Możliwe jest wręcz zaryzykowanie stwierdzenie, że dla przeciętnego obywatela prawo zawsze będzie niezrozumiałe[25]. Co więcej, niekiedy uznaje się, że przepisy normujące zagadnienia specjalistyczne mogą być niezrozumiałe dla prawników, którzy nie są specjalistami w tym zakresie[26]. Wniosek taki wydaje się jak najbardziej słuszny. Wystarczy chociażby zasygnalizować trudności w zrozumieniu prawa podatkowego przez profesjonalistów niezajmujących się tą gałęzią. Może o tym świadczyć np. wyodrębnienie oddzielnego zawodu zaufania publicznego, jakim jest doradca po-

[21] H. Filipczyk, *Postulat pewności*..., s. 21.

[22] Wyrok TK z 26 maja 2008 r., sygn. akt SK 25/07, Lex nr 380071.

[23] G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, ,,Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22, s. 475.

[24] T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Warszawa–Kraków 1986, s. 110–115; K. Płeszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, s. 195.

[25] A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego*, 2017, Lex, rozdz. 2.

[26] Szerzej: T. Grzybowski, *Spory wokół reguły clara non sunt interpretanda* ,,Państwo i Prawo" 2012, nr 9.

datkowy. Należy jednak zaznaczyć, że jest to jedynie spostrzeżenie autorki i nie pretenduje ono do hipotezy o powszechnym niezrozumieniu prawa podatkowego przez prawników.

Za wnioskiem, iż poprzez prawo pewne należy rozumieć tak skonstruowany system prawny, którego skutki będą przewidywalne dla profesjonalisty, przemawia również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał wskazał, że ,,niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. (...) Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa"[27].

W tym zakresie należy podkreślić, że dostrzeżenie rozbieżności interpretacyjnych, do których nawiązuje przytoczone orzeczenie, jest możliwe wyłącznie przez podmiot cechujący się odpowiednim stopniem wiedzy z zakresu nauk prawnych. Z tego powodu należałoby uznać, że zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa powinno odnosić się do pewności regulacji prawnych, przy czym pewność ta powinna być postrzegana z perspektywy podmiotu zajmującego się prawem w sposób profesjonalny. Przyjęcie, że ocena pewności przepisów prawnych powinna być przeprowadzona z punktu widzenia osoby nieznającej zasad interpretacji tekstu prawnego, jest całkowicie pozbawiona znaczenia normatywnego. Trybunał Konstytucyjny bowiem wskazuje, że dopiero brak możliwości pozbycia się rozbieżności interpretacyjnych poprzez doktrynę oraz judykaturę uzasadnia stwierdzenie niejasności przepisu, które skutkuje jego niekonstytucyjnością. Zatem niejasność przepisu jedynie dla adresata normy nieprofesjonalisty nie jest wystarczająca dla podważenia konstytucyjności danego przepisu.

Wydaje się, że na pewność prawa, rozumiana jako przewidywalność rozstrzygnięcia z perspektywy profesjonalnego odbiorcy prawa, wpływa na przestrzeganie innych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. Niezmiernie w tym zakresie ważne są zasady konstytucyjne, których naruszenie może powodować skutek, jakim jest zmniejszenie przewidywalności rozstrzygnięcia prawnego dokonywanego – czy to przez organ administracji, czy sąd. Nie sposób w artykule naukowym wymienić oraz opisać wszystkich tych zasad. Z tego powodu autorka niniejszego poprzestanie na odwołaniu się do dwóch z nich, jakimi są zasada odpowiedniego *vacatio legis* oraz zakaz wprowadzania nowych przepisów z mocą wsteczną.

---

[27] Wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, Lex nr 57099.

Wedle pierwszej z nich okres *vacatio legis* aktów normatywnych musi być odpowiedni do charakteru nowo wprowadzanych przepisów[28]. Ten odpowiedni czas *vacatio legis* w zasadzie będzie oceniany *ad casum*. Co do zasady czas wdrożeniach nowych przepisów podatkowych winien być na tyle długi, aby adresaci norm prawnych mogli się zapoznać z nowymi przepisami oraz dostosować swoje działania do nich[29].

Druga zasada, inaczej nazywana zasadą *lex retro non agit*, przewiduje, że prawo nie powinno być stosowane do zdarzeń, które miały miejsce przed jego wejściem w życie. Jednak należy zauważyć, że zasada ta dotyczy jedynie przepisów, które pogarszają sytuację prawną jednostki[30]. Wprowadzenie np. ulg podatkowych z mocą wsteczną zatem nie spowoduje naruszenia tej zasady konstytucyjnej. Mając na uwadze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że zasada ta powinna być postrzegana bardziej rygorystycznie w obrębie niektórych przepisów. Przykładem takich regulacji są przepisy, które dotyczą działalności gospodarczej obywateli[31]. Niemniej nie jest ona zasadą absolutną. Możliwe jest jej złamanie w sytuacja wyjątkowych, w których inna zasada konstytucyjna przemawia za wprowadzeniem przepisu z mocą wsteczną[32].

Można zaryzykować stwierdzenie, że przestrzeganie obu zasad przez ustawodawcę wpływa w sposób pozytywny na przewidywalność prawa. Odpowiednie *vacatio legis* powoduje, że adresaci norm prawnych nie są zaskakiwani przez ustawodawcę nowymi przepisami. Co więcej, profesjonaliści w zakresie prawa, tj. adwokaci, radcowie prawni, doradcy podatkowi oferujący na co dzień usługi prawne, muszą mieć odpowiednio dużo czasu do zapoznania się z nowymi regulacjami i odpowiedniego ich zastosowania. Druga z powyżej opisywanych zasad – *lex retro non agit* – w sposób oczywisty wpływa pozytywnie na przewidywalność prawa. Trudno bowiem uznać, że system prawny, w którym regulacje prawne niekorzystne dla adresatów mogłyby być wprowadzane do systemu prawnego z mocą wsteczną, byłby przewidywalny. W takim systemie adresaci norm prawnych nie byliby w stanie planować nawet swojej bieżącej działalność w obawie przed wprowadzeniem np. wielu obowiązków, o których wcześniej nie przewidzieli, z mocą wsteczną.

[28] Wyrok TK z 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96, Lex nr 25753.
[29] P. Tuleja, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., komentarz do art. 2, nb 6.
[30] M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), op. cit., komentarz do art. 2, pkt 5.
[31] Wyrok TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94, Lex nr 25098.
[32] Wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01, Legalis nr 50912.

Zasada dostatecznej określoności przepisów prawa podatkowego

Obecny system podatkowy jest dość jednolicie uznawany za wyjątkowo skomplikowany[33]. Wręcz można stwierdzić, że wśród społeczeństwa występuje powszechne przekonanie o wysokim stopniu skomplikowania tej gałęzi prawa, co w zasadzie można przyjąć za stwierdzenie prawdziwe[34]. Co więcej: i tak już skomplikowane regulacje prawa podatkowego podlegają stosunkowo częstym zmianom[35]. Rozległość norm prawa podatkowego oraz jego permanentne zmiany skutkują coraz trudniejszą ich interpretacją. Ta skomplikowana sytuacja prawa podatkowego znajduje swoje odzwierciedlenie w doktrynie, która nie nadąża z dostosowywaniem opracowań naukowych do tempa zmian ustawodawczych. Ponadto w całym systemie podatkowym występuje także wiele sprzeczności wewnętrznych, co w sposób oczywisty również utrudnia wykładnię konkretnych przepisów prawa podatkowego[36].

Należy jednak zwrócić uwagę, że przez doktrynę wysuwane są wnioski, wedle których obecny stopień globalizacji oraz pojawienie się międzynarodowych korporacji stosujących coraz bardziej skomplikowane struktury optymalizacyjne mające na celu unikanie opodatkowania skutkuje tym, iż system podatkowy musi być skomplikowany[37].

Należy zatem – w ramach niniejszego artykułu – poprzestać na stwierdzeniu, że polskie prawo podatkowe jest gałęzią wysoce specjalistyczną, ale przede wszystkim skomplikowaną. Prawdopodobne jest jednocześnie stwierdzenie, że jego uproszczenie jest niemożliwe. W tym miejscu warto zadać py-

---

[33] O bardzo wysokim stopniu skomplikowania polskiego systemu podatkowego może świadczyć chociażby raport przygotowywany przez Tax Foundation. W roku 2021 Polska zajęła drugie miejsca od końca w rankingu konkurencyjności systemów podatkowych krajów należących do OECD. Rok wcześniej polski system podatkowy zajął zaś trzecie miejsce od końca. Zgodnie z wnioskami płynącymi z raportu największym problem polskiego systemu podatkowego jest właśnie wysoki stopień jego skomplikowania. Zob. Tax Foundation, *International tax competitiveness Index 2021*, Waszyngton 2021; Forum Obywatelskiego Rozwoju, *Komunikat FOR 33/2020:Polski system podatkowy trzeci od końca w rankingu Tax Foundation*, https://for.org.pl/pl/a/7996,komunikat-for-33/2020-polski-system-podatkowy-trzeci-od-konca-w-rankingu-tax-foundation.

[34] W. Morawski, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, 2012, Lex, rozdz. I.

[35] A. Mariański, *Przyszłość doradztwa podatkowego, refleksje z okazji 25-lecia zawodu w Polsce*, „Doradca Podatkowy" 2021, nr 1, s. 3.

[36] Jako przykład wewnętrznej sprzeczności ustaw podatkowych można wskazać regulacje dotyczące źródeł przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych, które sprawiają ogromne problemy interpretacyjne ze względu na ich wewnętrzną sprzeczność. Zob. M. Jamroży, *Działalność gospodarcza czy inne źródło przychodów – łamigłówka nie do rozwiązania?*, „Przegląd Podatkowy" 2014, nr 10.

[37] B. Rogowska-Rajda, *Zasada pewności w prawie podatkowym*, Warszawa 2018, s. 237. W celu zrozumienia skomplikowania obecnych metod unikania opodatkowania zob. D. Gajewski, *Instrumenty hybrydowe a uszczelnienie systemu podatkowego*, [w:] D. Gajewski (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2020, s. 31–45.

tanie: w jaki sposób zasada dostatecznej określoności przepisów, która ma rangę zasady konstytucyjnej, wpływa na samo prawo podatkowe?

Rozpoczynając rozważania na temat dostatecznej określoności przepisów prawa podatkowego, należy zauważyć, że zasada ta nie przyjmuje odmiennego zakresu znaczeniowego tylko z powodu odnoszenia jej do prawa podatkowego. Istotne jest jednak, że w obrębie prawa podatkowego ma ona szczególne znaczenie. Stanowisko to wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wprost zaznacza, że ,,obie normy dotyczą jednak problematyki podatkowej, a więc dziedziny, w której przestrzeganie nakazu dostatecznej określoności stanowionego prawa ma szczególną doniosłość[38].

Niezmiernie ważne jest również to, że konieczność zapewnienia pewności prawa podatkowego bardzo często jest wskazywana jako uzasadnienie dla prymatu wykładni językowej w prawie podatkowym[39]. W tym zakresie można wskazać następujące poglądy prezentowane przez sądy administracyjne:

1) ,,Tekst prawny bowiem jest rzeczywistym pośrednikiem pomiędzy prawodawcą a adresatem normy prawnej, co oznacza, że może być ona ustalona na podstawie przepisów prawnych tak daleko, jak zezwala na to tekst danego słowa"[40].

2) ,,Źródłem wiedzy dla podatnika, jak organów stosujących prawo, jest językowe znaczenie norm prawnych, albowiem przekaz językowy rozumiany jako możliwy sens słów jest powszechną metodą komunikowania się ustawodawcy z podatnikiem i organami stosującymi prawo. Literalna treść przepisów prawa wyznacza też zakres swobody organów stosujących prawo, bowiem w przeciwnym razie mogłoby dojść do przekroczenia granicy dzielącej wykładnię prawa od jego tworzenia[41].

Co więcej, stanowienie przepisów prawa podatkowego o wysokim stopniu szczegółowości nieraz jest uzasadniane koniecznością zapewnienia w ramach tej gałęzi pewności prawa. Uważa się również, że z uwagi na ingerencyjny charakter prawa podatkowego, skutkujący wymogiem zapewnienia większej pewności przepisów niż w przypadku gałęzi niecechujących się taką ingerencyjnością, ustawodawca powinien unikać używania zwrotów niedookreślony. Zwroty te miałyby bowiem w sposób negatywny wpływać na pewność prawa. Skutkiem takiej techniki legislacyjnej jest coraz większa kazuistyka przepisów podatkowych, która paradoksalnie wręcz komplikuje system podatkowy[42].

Biorąc pod uwagę rozważania zawarte w poprzednim podrozdziale, pewność prawa ma być rozumiana jako przewidywalność prawa, która powinna

[38] Wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 53/02, Lex nr 81788.

[39] A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 82–85.

[40] Wyrok NSA z 21 marca 2000 r., sygn. akt SA/Rz 595/99, Lex nr 51895.

[41] Wyrok NSA z 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II FSK 1208/15, Lex nr 2328743.

[42] H. Filipczyk, *Zasady i reguły. Pewność prawa podatkowego a ślepa ulica konkretu*, ,,Acta Universitatis Wratislaviensis" 2017, nr 109, s. 145–147.

być oceniana z perspektywy podmiotu profesjonalnego. W prawie podatkowym, przy obecnym bardzo wysokim stopniu jego skomplikowania, wręcz niemożliwe jest dojście do odmiennego wniosku. Uznanie, że zasada dostatecznej określoności przepisów prawa podatkowego powinna być oceniana z perspektywy podatnika, który nie ma odpowiedniego przygotowania do interpretacji podatkowego tekstu normatywnego, prowadziłaby do skutków wręcz absurdalnych. Przyjmując taki jej zakres znaczeniowy, praktycznie większość przepisów prawnopodatkowych mogłaby być uznana za niezgodne z Konstytucją RP. Trzeba również pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zaznacza, iż stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu z powodu naruszenia tejże zasady jest możliwe po przeprowadzeniu wszystkich metod wykładni. Zatem tę zasadę naruszają przepisy, które będą naruszały zasadę pewność prawa, przez którą rozumie się zapewnienie pewności prawa, a więc możliwości przewidzenia jego skutków z perspektywy podmiotu profesjonalnego.

Przyjęcie takiego zakresu znaczeniowego zasady dostatecznej określoności prawa podatkowego naturalnie prowadzi do powstania wątpliwości dotyczących prymatu wykładni językowej, a być może nawet samej techniki legislacyjnej związanej z materią podatkową. Jak już wcześniej wspomniano, szczególne znaczenie tej metody interpretacji jest podyktowane koniecznością zapewnienia pewności prawa podatkowego. Co więcej, jest to także uzasadnienie dla coraz większej kazuistyki prawa podatkowego. Przyjmując wniosek, że pewność prawa podatkowego oznacza jego przewidywalność dla podmiotu profesjonalnego, uzasadnienie dla pierwszeństwa wykładni językowej oraz kazuistycznej metody regulacji wydaje się nie występować. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że celem niniejszego artykułu było jedynie zasygnalizowanie, iż zagadnienie to warte jest pogłębionych analiz, a nie wysunięcie daleko idących wniosków o konieczności rezygnacji z pierwszeństwa interpretacji literalnej oraz odejścia od wprowadzania bardzo precyzyjnych przepisów podatkowych. Wnioski takie bowiem wymagają z pewnością wielu rozważań niemożliwych do przeprowadzenia w ramach jednego artykułu.

Duży stopień skomplikowania prawa podatkowego nie jest problemem jedynie w polskim ustawodawstwie. Rosnąca liczba przepisów podatkowych, kazuistyczna metoda ich regulacji, niejasność przepisów podatkowych – to obraz systemów podatkowych wielu państw[43]. W niektórych krajach prymat wykładni językowej nie jest tak daleko posunięty jak w Polsce[44]. Niemniej mimo odwoływania się również do innych metod wykładni, prawo podatkowe

[43] B. Brzeziński, *Zagadnienie przyczyn i rodzajów złożoności prawa podatkowego w literaturze anglosaskiej*, „Toruński Rocznik Podatkowy" 2017, nr 1, s. 36–48 oraz przywołana tam literatura.

[44] Za przykład można wskazać Wielką Brytanię czy też Australię. W Australii, mimo odejścia od ścisłej wykładni literalnej prawa podatkowego, sądy przyjmują, że inne metody wykładni od literalnej nie mogą prowadzić do zwiększenia opodatkowania. Zob. np. J. Freedman, *Improving (Not Perfecting) Tax Legislation: Rules and Principles Revisited*, „British Tax Review" 2010, nr 6, s. 722–724; R. Krever, *Legal interpretation of tax law*, Alphen aan den Rijn 2014, s. 31.

wciąż jest prawem kazuistycznym, obszernym, a przez to skomplikowanym. Hanna Filipczyk za taki stan legislacji, mimo możliwości wykładni przepisów w oparciu o wszystkie metody wykładni, poczytuje ,,bezwład społecznej konwencji"[45]. Z powyższego można wywnioskować, że odejście od prymatu wykładni językowej w prawie podatkowym nie jest jedynym czynnikiem niezbędnym do zmniejszenia ogromnej liczby przepisów prawnopodatkowych. Konieczna jest również zmiana postrzegania techniki legislacyjnej przez ustawodawcę podatkowego. Niemniej zmiana metod wykładni w tym zakresie jest niezbędna. Obecne prawodawstwo podatkowe w dużym stopniu bowiem koncentruje się na ,,domykaniu" luk aksjologicznych w systemie, które nie zostały dostrzeżone przy konstruowaniu regulacji podatkowych, a skutkują uzyskaniem przez podatników korzyści podatkowych niezgodnych z celem ustawodawcy[46].

Wnioski końcowe

Zasada dostatecznej określoności przepisów prawa powinna być rozumiana jako obowiązek nałożony na ustawodawcę do stanowienia przepisów prawa, które cechują się przewidywalnością. Dotyczy ona treści przepisu prawa, jego umiejscowienia w systemie prawa podatkowego oraz możliwości przewidzenia skutków prawnych jego zastosowania. Klarowność przepisu prawa winna być weryfikowalna głównie z perspektywy podmiotu cechującego się profesjonalną wiedzą z zakresu nauk prawnych. Wydaje się jednak, że nie jest możliwe osiągnięcie stanu, w którym przepisy prawa podatkowego będą zrozumiałe dla przeciętnego obywatela. Założenie o powszechnym rozumieniu przepisów prawa podatkowego przez ogół obywateli, w szczególności osób, które nie posiadają odpowiedniej wiedzy z zakresu interpretacji przepisów prawa, jest założeniem utopijnym.

Co więcej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego niezgodność z Konstytucją RP danego przepisu z powodu naruszania zasady dostatecznej określoności przepisów prawa jest przypadkiem wyjątkowym, możliwym do stwierdzenia dopiero po przeprowadzeniu wszystkich metod wykładni. Z tego wynika, że ewentualne naruszenie tej zasady powinno być oceniane głównie z perspektywy profesjonalisty. Tylko bowiem taki podmiot ma odpowiednia wiedzę oraz umiejętności do zastosowania wszystkich metod interpretacji przepisów prawa.

---

[45] H. Filipczyk, *Zasady i reguły*..., s.152.

[46] W tym zakresie można wskażą chociażby na przepisy, które mają przeciwdziałać konkretnym schematom optymalizacyjnym, które wystąpiły na rynku. Zob. P. Karwat, *Klauzula ogólna a przepisy szczególne przeciwdziałające unikaniu opodatkowania*, ,,Przegląd Podatkowy" 2016, nr 12, s. 12–20.

Zasada ta nie ma odmiennego zakresu znaczeniowego w obrębie prawa podatkowego, jednak w jego obrębie ma znaczenie szczególne. Prawo podatkowe powinno bowiem cechować się wyższym stopniem pewności w porównaniu do gałęzi, które nie są ingerencyjne.

Ważnym wnioskiem wypływającym z niniejszego artykułu jest również wpływ szczególnego znaczenia pewności prawa w prawie podatkowym na metody interpretacji oraz technikę legislacyjną tej gałęzi. Wydaje się bowiem, że w tym zakresie dochodzi do błędnego uznania, iż prawem spełniającym zasadę pewności jest prawo, które jest jasne i zrozumiałe dla całego społeczeństwa. Jednakże doświadczenia płynące z innych krajów wskazują na to, że zmiana metod interpretacji podatkowych aktów normatywnych nie jest wystarczająca do zmiany techniki legislacyjnej.

Wykaz literatury

Bielska-Brodziak A., *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego*, 2017, Lex.

Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODDT, Gdańsk 2008.

Brzeziński B., *Zagadnienie przyczyn i rodzajów złożoności prawa podatkowego w literaturze anglosaskiej*, ,,Toruński Rocznik Podatkowy" 2017, nr 1.

Dworkin R., *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge 1977.

Freedman J., *Improving (Not Perfecting) Tax Legislation: Rules and Principles Revisited*, ,,British Tax Review" 2010, nr 6.

Filipczyk H., *Czy gramy w tę samą grę? ,,Gry językowe" Wittgensteina a wykładnia prawa podatkowego,* [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego – teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, 2013, Lex.

Filipczyk H., *Zasady i reguły. Pewność prawa podatkowego a ślepa ulica konkretu*, ,,Acta Universitatis Wratislaviensis" 2017, nr 109.

Gajewski D., *Instrumenty hybrydowe a uszczelnienie systemu podatkowego*, [w:] D. Gajewski (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2016, Lex.

Gizbert-Studnicki T., *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, PWN, Warszawa–Kraków 1986.

Grzybowski T., *Spory wokół reguły clara non sunt interpretanda* ,,Państwo i Prawo" 2012, nr 9.

Jamroży M., *Działalność gospodarcza czy inne źródło przychodów – łamigłówka nie do rozwiązania?*, ,,Przegląd Podatkowy" 2014, nr 10.

Karwat P., *Klauzula ogólna a przepisy szczególne przeciwdziałające unikaniu opodatkowania*, ,,Przegląd Podatkowy" 2016, nr 12.

Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, ,,Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22.
Krever R., *Legal interpretation of tax law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2014.
Mastalski R., *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
Morawski W., *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, 2012, Lex.
Mariański A., *Przyszłość doradztwa podatkowego, refleksje z okazji 25-lecia zawodu w Polsce*, ,,Doradca Podatkowy" 2021, nr 1.
Płeszka K., *Wykładnia rozszerzająca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
Rogowska-Rajda B., *Zasada pewności w prawie podatkowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis.
Stelmach J., *Czy interpretacja prawnicza może być gwarantem pewności prawa* ,,Forum Prawnicze" 2011, nr 6.
Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex.
Wojciechowski M., *Pewność prawa*, Wyd. UG, Sopot 2014.

Summary

Meaningful scope of the principle of sufficient definiteness of tax law and the complexity of tax law

Keywords: tax law, principle of clarity of laws, Constitution, constitutional principles.

When introducing new regulations to the Polish tax system, the legislator should observe the principle of legal certainty. Legal certainty itself is extremely important in tax law. It justifies the primacy of linguistic interpretation within this branch of law and a special legislative technique of tax regulations. The aim of this article is to show the meaning of the principle of legal certainty in tax law and its possible consequences on the interpretation methods adopted in tax law and its legislative technique. The main conclusion of this article is that legal certainty should be understood as the predictability of its effects from the perspective of a professional dealing with the law. At the same time, it is extremely important that the primacy of linguistic interpretation in tax law and the casuistic legislative technique justified by the need to ensure legal certainty assume a different meaning of this concept. Therefore, the need for a thorough analysis of these issues should be signalled, and perhaps a change in the approach to such key issues in tax law.

DOI: 10.31648/sp.8204

Joanna Słyszewska
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
ORCID: 0000-0003-4686-4712
joanna.slyszewska@uwm.edu.pl

The history of Polish diplomacy. The Supreme National Committee in the period of 1914–1918 and some informal efforts to recognize the Polish sovereignty

Introductory remarks

The history of the Polish state in the period of 1914–1918 covers a short, only five-year time, but the events of this five-year period had a decisive impact on the situation of Poland in both the international and domestic arenas. In 1914, World War I broke out with the participation of the partitioning powers: Austria-Hungary, Germany, and Russia. It led to the awakening of a sense of national identity among Polish citizens. The course and results of the war enabled the restoration of an independent Polish state. The Supreme National Committee was formed on August 16, 1914, in Krakow as a representation of all Polish political factions operating in Galicia. In fact, it was a semi-official organization. It was intended by its founders to be the main representative of the Polish cause in the international arena.

The purpose of the article is to present a part of the history of Polish diplomacy, particularly the activities of the Supreme National Committee directed towards the maintenance the presence of the Polish cause in the politics of the European superpowers and restoration of the Polish state. The main questions the present study strives to answer are: What were the activities of the information agents of the Committee? How can we evaluate the actions of the Supreme National Committee? Unfortunately, since the modest scope of this article does not allow for an exhaustive treatment of the subject, the present work is contributory in nature. In this particular study the historic-descriptive method of theoretical analysis and legal methods (including

formal legal method) were applied to address the research questions and to reach the conclusions.

The work consists of two parts. At first, there is a short exposition of the structure of the Supreme National Committee. Then, propaganda activities of the information agents of the Committee are taken into closer consideration.

The structure of the Supreme National Committee: posts and delegations

At the beginning, the activities of the Supreme National Committee (further SNC) were focused on the creation of armed Polish forces[1]. That time it was primarily concerned with the recruitment, training, and equipping of the soldiers of the Polish Legions[2]. There was not any organizational unit dealing with foreign affairs in the structure of the Committee. The first work in this direction was carried out by the Press Bureau of the Military Department. Typical diplomatic and consular activities of the SNC began in 1915, after the emergence of a separate institution within its structure, dealing with foreign policy matters, namely the General Secretariat. It was headed by Konstanty Srokowski. Since November 1915, the leader was Michał Sokolnicki, the former commander of the First Brigade of the Legions, and a close associate of Józef Pilsudski. In the foreign policy matters, Sokolnicki's main priority was to impart the Polish cause a broader dimension beyond the plane of relations with Austria, but also, for balance, with Hungary and Germany. His closest and most important co-worker was Leon Wasilewski, whose main responsibilities included organizing the SNC foreign offices, and managing the Committee's press affairs[3].

The Committee established its first foreign posts at the end of 1914. This was a network of permanent information and press agents of the Press Bureau of the Military Department established, i.e., in Rapperswil (Switzerland), Munich and Berlin (Germany), and Milan and Rome (Italy), supplemented by

---

[1] About the development of the Supreme National Committee, see K. Srokowski, *N.K.N. Zarys historji Naczelnego Komitetu Narodowego*, Kraków 1923, passim; W. Suleja, *Orientacja austro-polska w latach I wojny światowej (do aktu 5 listopada 1916 roku)*, Wrocław 1992, passim; J. Holzer, J. Molenda, *Polska w pierwszej wojnie światowej*, Warszawa 1973, 3rd edn., passim.

[2] M. Drozdowski, *Naczelny Komitet Narodowy: jak uratowano Legiony*, [in:] F. Musiał, M. Wenklar (eds.), *Zanim nastała wolność. Droga do niepodległej II Rzeczypospolitej*, Kraków 2021, p. 102.

[3] J. Sibora, *Narodziny polskiej dyplomacji u progu niepodległości*, Warszawa 1998, p. 18; idem, *U źródeł dyplomacji odrodzonej Polski. Wybrane problemy z dziejów polskiej akcji zagranicznej w czasie I wojny światowej*, [in:] C. Bloch, Z. Zieliński (eds.), *Powrót Polski na mapę Europy*, Lublin 1995, p. 152.

a number of "occasional relations in almost all European countries"[4]. In Rapperswil, Stanisław Zieliński was appointed to the post of information agent. Before, he headed the Information and Press Office of the Galician National Council there. In April 1915, the post was transformed into the Polish Central Press Office in Rapperswil, entrusting its management to Karol Bader. The foreign action started by the Military Department was then developed by the General Secretariat of the SNC. The function of the Committee's representative in Munich until March 20, 1915 was held by Zofia Daszyńska-Golińska – her task was to promote the Polish cause in Bavaria – a German state that did not always agree with the Prussian policy pursued in Berlin. On the other hand, a mission to Berlin was sent in September 1914. Wilhelm Feldman (he served as a representative of the SNC until May 1918). The main task of the Berlin expatriate office, initially a one-man operation, was to "instruct the Germans about Polish aspirations and the goals of the SNC"[5]. As Konstanty Srokowski recalls, Feldman carried out the tasks entrusted to him 'in an astonishing manner' – he established some extensive contacts on the spot, published propaganda brochures and a periodical "Polnische Blätter", he also kept track of all anti-Polish speeches, and even with an almost incomprehensible cleverness extracted the most secret prints, intended for exclusively confidential use, reports of various German agents, and all this already in copies, already in originals by conspiratorial means sent to the SNC[6]. The Military Department of the SNC delegated Wladyslaw Baranowski to Milan, while Stanislaw Smolka went to Rome. The activities of Baranowski focused primarily on a broad propaganda campaign, gaining contacts with the press and Italian politicians favorable to the Polish cause. Smolka, on the other hand, was given a different task in Rome - his mission was strictly political in nature – the SNC leadership sent him to intervene with the Papal Curia on the issue of forced conversion to Orthodoxy in Eastern Galicia[7]. However, the activities were soon interrupted (in May 1915, Italy entered the war by the side of the Entente states, and it declared war on Austria-Hungary), as a result, further political action in Italy by the SNC delegates lost its raison d'etre. The foreign action initiated by the Military Department was then developed by the General Secretariat of the SNC.

One of the links of the SNC foreign offices and at the same time an outpost to coordinate their activities was the Vienna Press Office, established in early January 1915[8]. One of the most important foreign outposts of the SNC

[4] M. Nowak-Kiełbikowa, *Początki krajowej służby dyplomatycznej*, [in:] A. Ajnenkiel (ed.), *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, Warszawa 1999, p. 31.

[5] K. Srokowski, op. cit., pp. 324–325.

[6] Ibidem.

[7] J. Sibora, *Narodziny polskiej dyplomacji…*, p. 122.

[8] A. Garlicka, *Organizacja akcji prasowej Naczelnego Komitetu Narodowego*, "Rocznik Historii Czasopiśmiennictwa Polskiego" 1964, Vol. 2, p. 109.

became the post in Rapperswil, which in 1915, was reorganized and moved to Bern[9]. In mid-October 1916, the management of the Polish Central Press Office in Bern – for that was the full name of the post – was entrusted to hr. Michał Rostworowski, who slightly modified the organization and expanded the scope of the office activities[10]. The numerous staff and wide range of activities testified to the high rank of the post, which is best confirmed by the words of the Secretary General of the SNC, Konstanty Srokowski, who expressed the belief that it was already a strong diplomatic post at the time, later developed "on the scale of a diplomatic mission"[11].

Other outposts of permanent SNC delegates were established, e.g. in Budapest, Sofia, Constantinople, Basel, Lausanne, Fribourg, Copenhagen, Stockholm, and The Hague[12]. There were also some attempts to reach public opinion

---

[9] J. Pajewski, *Wokół sprawy polskiej. Paryż – Lozanna – Londyn 1914–1918*, Poznań 1970, p. 120.

[10] J. Sibora, *Narodziny polskiej dyplomacji…*, pp. 93–96.

[11] K. Srokowski, op. cit., p. 322.

[12] Unofficially, Studnicki was initially sent to Hungary. He was followed by Ludmił German – an SNC delegate who stayed in Budapest from December 11 to 13, 1914. In June 1915, his function was taken over by Tadeusz Stamirowski – cf. W. Suleja, op. cit., p. 102. The exposition of the SNC Press Office in Sofia, under the leadership of Stanislaw Tadeusz Grabowski, began official operations on September 10, 1915 – cf. P. Masłowski, *Relacje polsko-bułgarskie w okresie pierwszej wojny* światowej *i ich odzwierciedlenie na* łamach *„Monitora Polskiego"*, [in:] J. Faryś, M. Szczerbiński (eds.), *Z dziejów polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej. Księga upamiętniająca życie i dzieło Jana Nowaka-Jeziorańskiego (1914–2005)*, Gorzów Wielkopolski 2005, p. 397. S.T. Grabowski became an informal representative of the still non-existent Polish state – he engaged in public and managed to gain sympathy among many prominent representatives of the Bulgarian political and intellectual elite – J. Tomaszewski (ed.), *Prehistoria polskiej dyplomacji: starania o udział w rozmowach pokojowych państw centralnych z rewolucyjną Rosją w Brześciu w 1917 r.*, "Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2005, Vol. 4, p. 154. After Bulgaria joined the war, he took care of Poles from the Russian partition – deserters from the tsarist army, political refugees, prisoners of war from the Russian army, who were considered Russian subjects in Bulgaria. Thanks to the intercession of the bureau's staff and the Austro-Hungarian and German military attachés, the Bulgarian authorities allowed, among other things, the grouping of Poles in a single camp in Sofia and exempted them from heavy labour – J. Sibora, *Narodziny polskiej dyplomacji…*, p. 49. In Turkey, the SNC cooperated with Zygmunt Maciejowski, who had been residing there for years. In Denmark, the Committee was initially represented by Ernest Łuniński (he was authorized as the SNC press delegate in 1914, and he held this position until mid-1915), but due to financial difficulties and some reservations concerning his person, he was not given an official position as the SNC delegate – at that time he served as the Russian press clerk at the Austro-Hungarian embassy in Copenhagen. Since mid-1916, his functions were taken over by Józef Karasiewicz. The main task of the Copenhagen centre was to act as an intermediary in maintaining the SNC communications with the United States, from where financial aid was received (the Polish National Defense Committee had great merit here), recruiting for the Legions and sending foreign press to the SNC Secretariat – J. Sibora, *Narodziny polskiej dyplomacji…*, pp. 53–55. At the beginning of 1917, the post was abolished, and its powers were taken over by the information office in Stockholm. Stanislaw Wędkiewicz served there as the SNC representative from September 14, 1916. His work focused mainly on maintaining contacts with anti-Russian organisations in Russia – J. Szymański, *Sprawa polska w Szwecji w czasie pierwszej wojny* światowej, [in:] M. Andrzejewski (ed.), *Gdańsk i Pomorze w XX wieku. Księga ofiarowana Profesorowi Stanisławowi Miko-*

in the Entente countries that were at war with Austria-Hungary. Sending official delegates agitating for the Central Powers to these countries was impossible, so the Committee sent secret emissaries to these countries not directly from Krakow, but through its offices in Switzerland. Their task was to cooperate with politically neutral institutions under the banner of working for a free and independent Poland[13]. In Paris, the interests of the SNC were represented until April 1915 by the SNC agent Tadeusz Szpotański[14], while in London cooperation was established with August Zaleski[15].

Propaganda activities

SNC propaganda activities were carried out not only in Europe. In November 1914, Artur Hausner and Feliks Młynarski were assigned an important mission in the USA[16]. Their task was to agitate and collect money in the American Polish community and "to promote" the idea of free Poland in the US government and among influential American personalities[17]. After arriving there, the delegates established contacts with the Committee for National Defense, with the help of which they organized the departure of volunteers for the Legions, transferred financial aid and food aid to the Polish citizens[18].

---

sowi z okazji 70. rocznicy jego urodzin, Gdańsk 1997, p. 94. The official representation of the SNC in The Hague was the Polish Correspondence Office (PCO), founded by Jan Włodek in January 1917 – P. Zajas, *Polskie zagraniczne przedstawicielstwa prasowe w czasie Wielkiej Wojny (1914–1918)*, "Dzieje Najnowsze" 2014, Vol. 3, p. 41.

[13] M. Drozdowski, *Naczelny Komitet Narodowy (1914–1918). Polityczne i organizacyjne zaplecze Legionów Polskich*, Kraków 2017, p. 351.

[14] M. Nowak-Kiełbikowa, op. cit., p. 32.

[15] P. Wandycz, *August Zaleski Minister Spraw Zagranicznych RP 1926–1932 w świetle wspomnień i dokumentów*, Paryż 1980, pp. 10–11; W. Suleja, op. cit., p. 124.

[16] The delegation travelled with Austrian passports, in addition to propaganda materials promoting the Legions, a formation that cooperated with the Central Powers. By English control at sea, this could have been treated as a diversionary attempt in the rear, for which an English court-martial would undoubtedly have been threatened. See: F. Młynarski, *Wspomnienia*, Warszawa 1971, pp. 90–130.

[17] W. Suleja, op. cit., p. 99.

[18] The technique of transporting volunteers to the Legions was confidential. This was done with the help of Austro-Hungarian and German foreign service personnel (including the vice-consul at the Austrian consulate general Eugeniusz Rozwadowski, the counsellor of the Copenhagen embassy Zdzisław Okęcki and the wife of Dębski – Rozalia, who stamped and signed documents at the Austro-Hungarian consulate in New York – M. Frančić, *Komitet Obrony Narodowej w Stanach Zjednoczonych a obóz niepodległościowy w kraju w czasie I wojny* światowej, [in:] H. Florkowska-Frančić, M. Frančic, H. Kubiak (eds.), *Polonia wobec niepodległości Polski w czasie I wojny* światowej, Wrocław 1979, p. 124. When organizing the action of sending food, even permission was obtained from the occupation authorities to distribute donations in their territories, but the action was prevented by the British blockade on food sent to Poland. London feared that foodstuffs brought into the Kingdom and destined for the Polish population would be requisitioned by the German army. All efforts and assurances that the aid would reach the right hands were

The responsibilities of the SNC press delegates were defined in *Circular No. 1 to press delegates abroad* issued on February 6, 1915. It was emphasized that a delegate was not a diplomatic agent, and he had no authority to enter into any political negotiations with government representatives. Delegates, without prior agreement with the SNC, did not have the right to enter into agreements or make any commitments. Among their powers were to conduct propaganda activities in favor of the SNC and the Legions, to proclaim the program of the unity of the Polish nation with Austria-Hungary and the necessity of restoring Polish statehood, as a guarantor of balance in Central Europe, being an effective barrier against the expansionist policy of Russia, to keep a detailed record of prominent Poles residing in the country of their activities and to establish contacts with them (regardless of any political differences), so that externally mutual relations would present the image of Poland as a 'unified whole'. To facilitate their work, the SNC delegates used the 'feuille de route' – a type of diplomatic passport available to officials of the deputies of countries maintaining relations with Austria, and (e.g. the Bern mission) the Austrian diplomatic courier[19].

The biggest problem in everyday work of the SNC Offices abroad was the lack of financial resources. Funds received for magazine subscriptions, mailings, for trips, and food expenses were insufficient. It happened that employees of the outposts used their private savings to maintain, and after spending their own money, they pawned their belongings in a pawnshop. In Bern, the mission was supported only by the modest salary of professor Michał Roztworowski and an equally modest representation fund. Its employees received no emoluments and only at the end of the war did they receive a 400 franc monthly allowance (maintenance cost three times as much)[20]. In Berlin, Wilhelm Feldman received 300 marks a month including the representation fund). Konstanty Srokowski, who was full of admiration for Feldman's achievements in his work for the Committee in Germany, recalled that "there has probably never been a cheaper and at the same time more efficient diplomacy"[21].

Due to the poor material situation, the SNC foreign activities were criticized by the Committee's representative in Copenhagen, Józef Karasiewicz, who wrote in letters to Jaworski: "As for the work itself abroad and our outposts, I have to conclude with unspeakable regret that there is a terrible confusion in it; it is devoid of allowances and directives, which entails a lack of uniformity in deeds, unnecessary loss of time due to waiting for this or that and,

---

not accepted. See more in: H. Florkowska-Francič, *Między Lozanną, Fryburgiem i Vevey. Z dziejów polskich organizacji w Szwajcarii w latach 1914–1917*, Kraków 1997, pp. 97–104.

[19] J. Sibora, *U źródeł…*, pp. 154–155; idem, *Narodziny polskiej dyplomacji…*, pp. 19–20; E. Ligocki, *Dialog z przeszłością*, Warszawa 1970, pp. 151, 167.

[20] Ibidem, pp. 155, 202.

[21] K. Srokowski, op. cit., p. 325.

finally, a complete lack of division of labor, which, in the absence of forces suitable for everything, only aggravates the situation and increases the callousness. (...) If the country, or the responsible factors in the country, are not able to take this action in a resilient organization, to properly equip the relevant organs and provide them with the necessary materials with a well-defined scope of action, then sporadic and haphazard reminders of their existence and needs is, in my opinion, a useless and ineffective throwing away of small sums of money, which in time will grow to large sums, and it would probably be better to roll up similar agencies than to drag out their useless vegetation" (trans. J.S.)[22]. Then, Karsiewicz wrote: "let the country, or the relevant and appointed factors, duly equip both morally and materially its outposts and foreign expatriates, or let all these agencies be dissolved, still allowing various Dmowskis, Piltzes and Rettingers, or some honest fantasists, to harm or ridicule the Polish cause (...). After all, one does not need to be a great strategist to understand and properly assess the absolute futility of sending an army to the front without weapons and ammunition. Even Russia, poor in reason but rich in cannon flesh, has ceased to afford such things in the literal sense (...). Our people abroad but they are soldiers…" (trans. J.S.)[23].

The Supreme National Committee lost its raison d'etre after the Central Powers proclaimed the Act of November 5, 1916, announcing the possibility of creating a Polish state dependent on them. The proclamation of the manifesto of the two emperors and the establishment of the Provisional Council of State marked the final defeat of the Polish-Austrian concept, and on January 29, 1917, the Executive Commission of the SNC decided to terminate the Committee[24]. The commission (composed of the existing heads of SNC departments) was appointed to oversee the liquidation work. However, this did not result in the liquidation of foreign centers – under the agreement of February 11, 1918, the SNC information offices and missions in Bern, Sofia, Stockholm, The Hague, Constantinople, Budapest, and Berlin were transferred to the Regency Council.

Concluding remarks

The part and importance of the Supreme National Committee is assessed differently in the subject related literature. By some it is criticized and it is perceived as a helpless apparatus dependent on the Central Powers. By others it is understood as a body that was a substitute for an official agenda, and a step towards the creation of a state organization, including the future fore-

[22] J. Sibora, *Narodziny polskiej dyplomacji…*, pp. 55, 286.
[23] Ibidem, pp. 55, 286.
[24] Ibidem, p. 44; J. Holzer, J. Molenda, op. cit., p. 268.

ign service. It is noteworthy that the SNC undertook activities on a smaller or larger scale in Europe and America. Although, the information agents of the Military Department and employees of the Press Offices of the General Secretariat were deprived of such important powers in the foreign service as the conduct of political negotiations, the right to conclude agreements and undertake obligations, they actively, depending on local conditions, carried out propaganda, information, undertook publishing activities, and thus promoted the idea of a reborn Poland on the territory of the central or neutral states, but also unofficially in the Entente states. In addition, their role in performing strictly consular activities and their contribution to the protection of the Polish population residing in prisoner of war camps, refugees, etc., should also be appreciated.

It should be also taken into consideration that they undertook the mentioned above activities while overcoming a number of difficulties, including the most serious problem, which was the lack of sufficient financial resources. They represented a state that formally did not exist, in the midst of the ongoing war, in the absence of support from all Polish organizations. The most important testimony to their importance is undoubtedly the fact that with the liquidation of the Supreme National Committee, its foreign centres did not end their activities, but on the contrary, they continued them under the agency of the Regency Council.

References

Drozdowski M., *Naczelny Komitet Narodowy: jak uratowano Legiony*, [in:] F. Musiał, M. Wenklar (eds.), *Zanim nastała wolność. Droga do niepodległej II Rzeczypospolitej*, Wyd. IPN, Kraków 2021.

Drozdowski M., *Naczelny Komitet Narodowy (1914–1918). Polityczne i organizacyjne zaplecze Legionów Polskich*, Tow. Wyd. „Historia Iagellonica", Kraków 2017.

Frančić M., *Komitet Obrony Narodowej w Stanach Zjednoczonych a obóz niepodległościowy w kraju w czasie I wojny światowej*, [in:] H. Florkowska-Frančić, M. Frančic, H. Kubiak (eds.), *Polonia wobec niepodległości Polski w czasie I wojny światowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1979.

Florkowska-Francič H., *Między Lozanną, Fryburgiem i Vevey. Z dziejów polskich organizacji w Szwajcarii w latach 1914–1917*, Nomos, Kraków 1997.

Garlicka A., *Organizacja akcji prasowej Naczelnego Komitetu Narodowego*, "Rocznik Historii Czasopiśmiennictwa Polskiego" 1964, Vol. 2.

Holzer J., Molenda J., *Polska w pierwszej wojnie światowej*, 3rd edn., Wiedza Powszechna, Warszawa 1973.

Ligocki E., *Dialog z przeszłością*, Czytelnik, Warszawa 1970.

Masłowski P., *Relacje polsko-bułgarskie w okresie pierwszej wojny światowej i ich odzwierciedlenie na łamach „Monitora Polskiego"*, [in:] J. Faryś, M. Szczerbiński (eds.), *Z dziejów polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej. Księga upamiętniająca życie*

i dzieło Jana Nowaka- Jeziorańskiego (1914–2005), Magnum, Gorzów Wielkopolski 2005.
Młynarski F., *Wspomnienia*, PWN, Warszawa 1971.
Nowak-Kiełbikowa M., *Początki krajowej służby dyplomatycznej*, [in:] A. Ajnenkiel (ed.), *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, Neriton/IH PAN, Warszawa 1999.
Pajewski J., *Wokół sprawy polskiej. Paryż – Lozanna – Londyn 1914–1918*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1970.
Sibora J., *Narodziny polskiej dyplomacji u progu niepodległości*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
Sibora J., *U źródeł dyplomacji odrodzonej Polski. Wybrane problemy z dziejów polskiej akcji zagranicznej w czasie I wojny światowej*, [in:] C. Bloch, Z. Zieliński (eds.), *Powrót Polski na mapę Europy*, Wyd. KUL, Lublin 1995.
Srokowski K., *N.K.N. Zarys historji Naczelnego Komitetu Narodowego*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1923.
Suleja W., *Orientacja austro-polska w latach I wojny światowej (do aktu 5 listopada 1916 roku)*, Wyd. UWr, Wrocław 1992.
Szymański J., *Sprawa polska w Szwecji w czasie pierwszej wojny światowej*, [in:] M. Andrzejewski (ed.), *Gdańsk i Pomorze w XX wieku. Księga ofiarowana Profesorowi Stanisławowi Mikosowi z okazji 70. rocznicy jego urodzin*, Wyd. UG, Gdańsk 1997.
Tomaszewski J. (ed.), *Prehistoria polskiej dyplomacji: starania o udział w rozmowach pokojowych państw centralnych z rewolucyjną Rosją w Brześciu w 1917 r.*, "Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2005, Vol. 4.
Wandycz P., *August Zaleski Minister Spraw Zagranicznych RP 1926–1932 w świetle wspomnień i dokumentów*, Inst. Literacki, Paryż 1980.
Zajas P., *Polskie zagraniczne przedstawicielstwa prasowe w czasie Wielkiej Wojny (1914–1918)*, "Dzieje Najnowsze" 2014, Vol. 3.

Summary

The history of Polish diplomacy. The Supreme National Committee in the period of 1914–1918 and some informal efforts to recognize the Polish sovereignty

Keywords: diplomatic law, foreign politics, the Supreme National Committee, Polish diplomacy, diplomatic missions, consular missions.

The Supreme National Committee was formed on August 16, 1914, in Krakow as a representation of all Polish political factions operating in Galicia. In fact, it was a semi-official organization. It was intended by its founders to be the main representative of the Polish cause in the international arena. The purpose of the article is to present a part of the history of Polish diplomacy, particularly the activities of the Supreme National Committee directed towards

the maintenance the presence of the Polish cause in the politics of the European superpowers and restoration of the Polish state. The information agents, depending on local conditions, actively operated in European non-European countries as far as propaganda, information, press, and consular spheres are concerned. Unfortunately, they had to overcome a number of difficulties. The most important evidence for their significance was the fact that following the Committee's liquidation at the beginning of 1918, its foreign centres did not cease their activities, and they continued their work under the auspices of the Regency Council, and later the Ministry of Foreign Affairs and its first diplomatic and consular missions which were established in independent Poland.

Streszczenie

Z historii polskiej dyplomacji. Naczelny Komitet Narodowy w latach 1914–1918 i nieformalne zabiegi o uznanie polskiej niepodległości

Słowa kluczowe: prawo dyplomatyczne, polityka zagraniczna, Naczelny Komitet Narodowy, polska dyplomacja, placówki dyplomatyczne, placówki konsularne.

Naczelny Komitet Narodowy powstał 16 sierpnia 1914 r. w Krakowie jako reprezentacja wszystkich polskich frakcji politycznych działających na terenie Galicji. W rzeczywistości był to organ półoficjalny. W zamyśle założycieli Komitetu miał on być głównym propagatorem sprawy polskiej na arenie międzynarodowej. Celem artykułu jest przedstawienie fragmentu historii polskiej dyplomacji, a w szczególności działalności Naczelnego Komitetu Narodowego, ukierunkowanej na akcentowanie sprawy polskiej w polityce mocarstw europejskich oraz odbudowę państwa polskiego. Agenci informacyjni, w zależności od lokalnych warunków, aktywnie działali w Europie i poza nią w sferze propagandy, informacji, prasy i działalności konsularnej. Niestety, musieli także pokonać szereg trudności. Najważniejszym dowodem na ich znaczenie był fakt, że po likwidacji Komitetu na początku 1918 r. jego ośrodki zagraniczne nie zaprzestały działalności, a kontynuowały ją pod auspicjami Rady Regencyjnej, a później Ministerstwa Spraw Zagranicznych i jego pierwszych placówek dyplomatyczno-konsularnych, które powstały w niepodległej Polsce.

DOI: 10.31648/sp.8002

Joanna Smarż
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0002-2450-8162
j.smarz@uthrad.pl

Problemy w zakresie wykonywania zadań przez organy nadzoru budowlanego

Wstęp

Podstawowym zadaniem utworzonego w 1928 r. nadzoru budowlanego jest czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w procesie budowlanym. Mimo licznych zmian prawnych, z jakimi mieliśmy do czynienia w ciągu ponad 90 lat obowiązywania prawa budowlanego, podstawowa funkcja nadzoru budowlanego pozostała niezmienna. Istotnym modyfikacjom ulegała jednak zarówno struktura organizacyjna nadzoru budowlanego, jak i zakres realizowanych przez niego zadań.

Obowiązująca struktura nadzoru budowlanego jest wynikiem zmian ustrojowych, jakie zaszły w Polsce w 1989 r., prowadząc do odbudowy samorządu terytorialnego[1]. Wdrożenie reformy ustrojowej państwa, w tym wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, skutkowało dokonaniem podziału administracji państwowej działającej w dziedzinie budownictwa na organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego[2]. Przyjęty podział należy uznać za uzasadniony, bowiem zakłada oddzielenie funkcji inspekcyjnych, wykonywanych na poszczególnych etapach procesu budowlanego przez organy nadzoru budowlanego, od funkcji administracyjnych związanych z przygotowaniem przedsięwzięcia inwesty-

[1] Por. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej*, t. 2, 2012, Legalis oraz Z. Niewiadomski, *Kształtowanie się prawa procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, Warszawa 2009, s. 35 i nast.

[2] J. Smarż, *Wpływ zmian ustrojowych w Polsce na funkcjonowanie nadzoru budowlanego*, „Przegląd Budowlany" 2022, nr 2, s. 65–70.

cyjnego, realizowanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej[3].

Podział ten, mimo pojawiającej się krytyki szczególnie w zakresie skuteczności działania organów nadzoru budowlanego, nadal obowiązuje. Organy te wykonują zadania powierzone im przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[4]. Wydaje się jednak, że nie do końca spełniają swoją rolę, co potwierdzają liczne raporty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli (dalej jako NIK) oraz skargi uczestników procesu budowlanego i obywateli.

Celem artykułu jest wskazanie podstawowych problemów organizacyjnych i prawnych, które utrudniają, a czasami wręcz uniemożliwiają realizację zadań organów nadzoru budowlanego. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę porównawczą opartą o analizę danych wynikających z raportów pokontrolnych NIK.

Zadania nadzoru budowlanego

W p.b. opisano zasady funkcjonowania organów administracji publicznej właściwych dla budownictwa, rozróżniając organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego[5].

Podstawowe zadania organów nadzoru budowlanego wynikają z art. 84 ust. 1 p.b., które wraz z normami wynikającymi z art. 81 i 83 określają zakres zadań i szczegółowe kompetencje tych organów. Do zadań tych należy: kontrola przestrzegania i stosowania przepisów p.b., kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych oraz współdziałanie z organami kontroli państwowej.

Konkretyzacja powyższych zadań następuje w art. 84a ust. 1, który precyzuje, że kontrola przestrzegania i stosowania przepisów p.b. obejmuje kontrolę zgodności wykonania robót budowlanych z przepisami p.b., projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji oraz

[3] Z. Kostka, *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 643.

[4] Dz.U. z 2021 r., poz. 1333 z późn. zm., dalej jako p.b.

[5] W literaturze słusznie podkreśla się, że użycie określenia ,,nadzór budowlany" tylko w stosunku do jednej z wymienionych grup organów jest mylące, bowiem z przepisów komentowanej ustawy wynika, iż zadania ,,nadzoru budowlanego" wykonują zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego – por. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 71 oraz W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 196–197. Wskazani autorzy zauważają, że bardziej adekwatne byłoby wprowadzenie podziału na organy nadzoru architektoniczno-budowlanego i organy nadzoru techniczno-budowlanego bądź organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy inspekcji budowlanej.

sprawdzanie wyrobów budowlanych stosowanych przy wykonywaniu robót budowlanych. Wyliczenie zawarte w przywołanych przepisach stanowi listę zamkniętą.

Z powyższego wynika inspekcyjno-kontrolny charakter zadań organów nadzoru budowlanego, który jest szerszy niż zakres zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej[6], aczkolwiek w pewnym zakresie zadania wskazanych organów pokrywają się[7].

Kompetencje organów nadzoru budowlanego sprowadzają się do kontroli w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych. Oznacza to, że organy nadzoru budowlanego, w przypadku stwierdzenia, że roboty budowlane wykonane zostały zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę, nie mają prawa ingerować w sposób władczy[8].

Zadania nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 p.b., wykonują:

– powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (dale jako PINB),

– wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (dalej jako WINB) jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,

– Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej jako GINB).

PINB wykonuje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Zakres jego działania w uzasadnionych przypadkach może obejmować więcej niż jeden powiat (art. 86 ust. 3–3a p.b.).

Zgodnie z art. 33a ust. 2 i 3 oraz art. 33b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[9] powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowią aparat pomocniczy kierowników powiatowych inspekcji i są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych[10]. Jednostki te stanowią część powiatowej administracji zespolonej. Na realizację zadań wykonywanych przez powiatową inspekcję nadzoru budowlanego powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację[11].

---

[6] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2021, Legalis komentarz do art. 84. Por. art. 84 oraz art. 84a ust. 2 p.b., z których wynika, że organu nadzoru budowlanego uprawnione są również do badania prawidłowości postępowań administracyjnych prowadzonych przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień oraz sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów p.b.

[7] Por. art. 81 p.b.

[8] Wyrok NSA z 27 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3500/18, Legalis nr 2393873 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 18 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 85/10, Legalis nr 246459.

[9] Dz.U. z 2022 r., poz. 528.

[10] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

[11] Por. art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1672 z późn. zm.).

Do właściwości PINB, jako organu pierwszej instancji, należą zadania i kompetencje określone enumeratywnie w art. 83 p.b. Do zadań tych należy m.in. wydawanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, wydawanie decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, przeprowadzanie obowiązkowej kontroli budowy, prowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej, a także występowanie z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Organem wyższego stopnia w stosunku PINB jest WINB, który wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego. Do właściwości tego organu w pierwszej instancji należą zadania i kompetencje w sprawach obiektów i robót budowlanych m.in. usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego; hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi; dróg publicznych krajowych i wojewódzkich, wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu – niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek; usytuowanych na obszarze kolejowym; lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz usytuowanych na terenach zamkniętych[12].

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego jest GINB. Jest on także organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów prawa budowlanego (art. 88 ust. 1 i 2 p.b.). GINB wykonuje zadania określone przepisami prawa budowlanego, a w szczególności:

– pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością,

– kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego,

– prowadzi w formie elektronicznej centralne rejestry osób posiadających uprawnienia budowlane oraz ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 88a ust. 1 pkt 1–3 p.b.)[13].

---

[12] Powyższe wynika z art. 82 ust. 3 w zw. z art. 83 ust. 3 p.b.

[13] R. Dziwiński, P. Ziemski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 330.

GINB wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (art. 88b ust. 1 p.b.).

Ocena NIK w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego

Od początku istnienia nadzoru budowlanego podkreślano jego niedoskonałości. Pierwsze negatywne wnioski w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego wynikały z kontroli przeprowadzonej przez NIK w okresie wrzesień 1999 r. – styczeń 2000 r., w ramach której dokonano oceny likwidacji urzędów rejonowych i utworzenie administracji samorządowej w powiatach[14]. Na podstawie wyników tej kontroli przedstawiono problemy związane z funkcjonowaniem powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, wskazując na fakt korzystania przez nich nieodpłatnie z pomocy udzielonej przez starostwa i urzędy miast na prawach powiatów. Pomoc obejmowała obsługę kadrową, finansową, księgową, prawną, kancelaryjną i transportową. Urzędy użyczały również inspektoratom lokale i sprzęt biurowy, co było konsekwencją braku środków na ten cel w budżetach inspektoratów. Bez tej pomocy powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie byłyby w stanie samodzielnie funkcjonować. Wobec powyższego, po przeprowadzonej kontroli, NIK wnioskowała m.in. o rozważenie możliwości tworzenia inspektoratów nadzoru budowlanego wykonujących zadania na obszarze więcej niż jednego powiatu.

Problemy powiatowych inspektoratów pogłębiły się wraz z poszerzaniem zakresu obowiązków tych organów. Sytuacja ta pogorszyła się po wejściu w życie zmian prawnych, które były wynikiem nowelizacji ustawy Prawo budowlane obowiązującej od 11 lipca 2003 r.[15] Do dotychczasowych zadań inspekcyjno-kontrolnych związanych z przebiegiem realizacji robót budowlanych, z utrzymaniem użytkowanych obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym, a także przeprowadzaniem postępowań administracyjnych, w tym dotyczących samowoli budowlanych i ustalenia przyczyn powstania katastrofy budowlanej, na organy te dodatkowo nałożono obowiązki w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wykonywania obowiązkowych kontroli, a także załatwiania spraw administracyjnych, dotyczących skarg. Spowodowało to ograniczenie działań kontrolnych w terenie, które miały być głównym przedmiotem działalności tych organów.

---

[14] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli likwidacji urzędów rejonowych i utworzenia administracji samorządowej w powiatach, sierpień 2000 r. DAP-41002/99, na podstawie: Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego, KIN-4101-05/2012, nr ewid. 193/2012/P/12/079/KIN z dnia 5 kwietnia 2013 r., s. 18, https://www.nik.gov.pl/plik/id,5010,vp,6503.pdf (data dostępu: 15.03.2022).

[15] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718).

Wyniki kontroli NIK z 2006 r.[16], przeprowadzonej po wprowadzeniu tych zmian, wykazały, że – mimo istotnej zmiany przepisów p.b. – nie dostosowano struktury organizacyjnej organów nadzoru budowlanego do obowiązków nałożonych tą ustawą, co skutkowało niewydolnością ich funkcjonowania. Niska liczba kontroli przeprowadzonych w terenie, wzrost liczby skarg na funkcjonowanie nadzoru budowlanego oraz słaba znajomość przepisów p.b. wskazywały już wówczas, zdaniem NIK, na pilną potrzebę podjęcia działań mających w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności tych organów. Zalecano przede wszystkim dokonanie reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego, aby zapewnić ich niezależność, bezstronność i skuteczność przy realizacji ustawowych zadań. Wyniki kontroli wskazały również na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli nad działaniami tych organów.

Kolejne kontrole NIK, przeprowadzane w latach 2007–2010, stwierdzały brak istotnych zmian w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego[17], m.in. że pracownicy powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego często nie posiadali uprawnień budowlanych i byli niedostatecznie przygotowani merytorycznie do rozpatrywania spraw. Bardzo negatywnie zostało ocenione także uzależnienie rzeczowe i finansowe powiatowych inspektoratów od organów samorządu terytorialnego, które nie zapewniało bezstronności i niezależności tych organów przy wykonywaniu zadań[18]. Niewielka liczba inspektorów, jak również obsługi biurowej inspektoratu, nie pozwalała na sprawne wykonywanie zadań. Ponownie NIK zwróciła uwagę na problemem braku własnego środka transportu i niskie limity na paliwo do samochodów służbowych, co powodowało, że inspektorzy sporadycznie wykonywali kontrole z własnej ini-

---

[16] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego, KSR-41015/05, nr ewid. 28/2006/P05106/KSR, marzec 2006 r., s. 12, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,254.html (data dostępu: 15.03.2022).

[17] Kontrola P/07/160, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, Sprawowanie nadzoru budowlanego w zakresie budowy i użytkowania dużych obiektów budowlanych użyteczności publicznej oraz zespołów obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, nr ewid. 166/2007/P/07/160/LWA, marzec 2008 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/07/160 (data dostępu: 15.03.2022); kontrola P/08/115, Najwyższa Izba Kontroli, Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych, KSR – 41015/08, nr ewid. 26/2009/P08115/KSR, maj 2009 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/08/115/lwa (data dostępu: 15.03.2022) oraz kontrola P/10/131, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, Realizacja decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, LGD-4101-032/2011, nr ewid. 116/2011/P10131/LGD, maj 2011 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8813.html?czcionka=czcionkaMin (data dostępu: 15.03.2022).

[18] NIK podkreślała, że spośród 23 skontrolowanych inspektorów, aż 15 korzystało ze wsparcia rzeczowego i finansowego samorządów – por. *NIK o konflikcie interesów w nadzorze budowlanym*, https://www.nik.gov.pl/nik-o-korupcji/nik-o-konflikcie-interesow-w-nadzorze-budowlanym.html (data dostępu: 15.03.2022). Oceny uwagi i wnioski w tej sprawie sformułowano po przeprowadzeniu kontroli: K/11/007, Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli I/08/003 Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006–2007.

cjatywy[19]. Z kolei niewłaściwa interpretacja przepisów p.b., zdaniem NIK, skutkowała podejmowaniem wadliwych rozstrzygnięć przez organy nadzoru budowlanego.

Szczególnie niekorzystnie oceniana została praca PINB, nieco lepiej WINB, a stosunkowo najlepiej GINB. Został on jednak obciążony odpowiedzialnością za niewłaściwe działanie podległych mu organów.

Sytuacja ta budziła uzasadnione obawy co do sprawnego funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, zarówno w sferze uprawnień w ramach tzw. policji budowlanej, jak również na gruncie ich działalności orzeczniczej. Nieprawidłowe funkcjonowanie tych organów potwierdzały liczne skargi na zaniedbania i niewłaściwe wykonywanie zadań przez inspektorów nadzoru budowlanego[20].

Sytuacja nie ulegała zmianie, co potwierdziły wyniki kolejnej kontroli dokonanej w 2012 r. Podczas przedmiotowej kontroli, w przypadku powiatowych inspektoratów, NIK ponownie stwierdziła niewydolność ich funkcjonowania, szczególnie w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów p.b., co w konsekwencji, według NIK, stało na przeszkodzie skutecznemu eliminowaniu nieprawidłowości w realizacji procesu budowlanego i zapewnieniu przestrzegania obowiązujących przepisów. Jak wykazały wyniki kontroli, postępowania administracyjne były prowadzone przewlekle, zaś ewidencje i rejestry nie były kompletne i prawidłowo prowadzone[21]. Powiatowi inspektorzy nie posiadali także pełnej wiedzy o zachodzących procesach budowlanych z powodu braku wyczerpujących informacji o liczbie rozpoczynanych inwestycji i oddawanych do użytku obiektów budowlanych. NIK zaznaczyła też, że funkcjonujący system nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów p.b. jest niewydolny i nie gwarantuje w dostatecznym stopniu poprawności realizacji robót budowlanych oraz eliminowania uchybień[22].

W wynikach kontroli ponownie podkreślono, że wpływ na ograniczenie liczby kontroli planowych dokonywanych przez powiatowe inspektoraty miały braki kadrowe, będące pochodną niewystarczających środków finansowych, co nie mogło jednak tłumaczyć braku odpowiedniego egzekwowania przestrzegania obowiązujących przepisów. Liczne skargi dotyczyły legalności i rzetelności działań oraz bezczynności organów nadzoru. Zdaniem NIK kontrole przeprowadzane przez poszczególne wojewódzkie inspektoraty w organach

---

[19] J. Smarż, *Działalność powiatowych inspekcji na przykładzie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego*, „Zeszyty Naukowe WSHE" 2009, t. XXIX, z. 6, s. 127 i nast.

[20] Do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w Warszawie wpływało w tym czasie rocznie ok. 4 tys. skarg z całej Polski.

[21] Szerzej na temat postępowań przed organami nadzoru zob. M. Rydzewska, *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Warszawa 2022.

[22] Por. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego, KIN-4101-05/2012 nr ewid. 193/2012/P/12/079/KIN, z dnia 5 kwietnia 2013 r., s. 8, https://www.nik.gov.pl/plik/id,5010,vp,6503.pdf (data dostępu: 15.03.2022).

szczebla powiatowego wykazywały m.in. niską liczbę przeprowadzanych kontroli w terenie oraz nieterminowe załatwianie spraw. Nieco lepiej NIK oceniła pracę WINB, zwłaszcza w zakresie przygotowania organizacyjnego, stopnia realizacji planów pracy oraz planów finansowych, a także nakładania kar i opłat legalizacyjnych. Zastrzeżenia NIK wzbudziła jednak zbyt mała liczba kontroli w organach szczebla powiatowego, co spowodowało osłabienie funkcji kontrolnej wobec powiatowych inspektorów. W ramach przeprowadzonej kontroli na pozytywną ocenę zasłużył jedynie Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (dalej jako GUNB), pomimo niewystarczającego nadzoru nad realizacją niektórych zadań. NIK oceniła, że GUNB został organizacyjnie i kadrowo dostosowany do wykonywania zadań nałożonych przepisami p.b. Jednak mimo prowadzonych działań o charakterze nadzoru i kontroli, w tym kontroli kompleksowych i problemowych organów niższych szczebli, GUNB nie doprowadził do poprawy jakości ich pracy i wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa[23].

Ostatecznie ocena NIK w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego była negatywna. Stwierdzono, że nadzorowi budowlanemu umyka zbyt wiele przypadków łamania prawa, a jego najsłabszym ogniwem są PINB. Kolejny raz podkreślano, że korzystanie przez nich z finansowego i rzeczowego wsparcia udzielanego przez samorządy pociąga za sobą możliwość występowania konfliktu interesów – są bowiem uzależnieni od samorządów, których inwestycje jednocześnie kontrolują, co może skutkować brakiem pełnej bezstronności i niezależności w prowadzeniu postępowań administracyjnych. W opinii NIK nadzór budowlany powinien zostać zreorganizowany w celu doprowadzenia do niezależności, bezstronności i skuteczności w realizacji ustawowych zadań. Dlatego też ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w 2015 r. planowało zmiany w strukturze nadzoru budowlanego, polegające m.in. na utworzeniu ok. 100 okręgowych inspektoratów nadzoru – w miejsce istniejących 377 powiatowych. Zmiany te miały być wynikiem wejścia w życie projektu ustawy o organach administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego[24], która była związana z planowaną reformą procesu inwestycyjno-budowlanego przewidzianą w projekcie ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany. Zmiany te nie zostały jednak uchwalone.

Kolejna kontrola organów nadzoru budowlanego przeprowadzona przez NIK w 2015 r. nie zmieniła negatywnej oceny działania tych organów. Z ustaleń pokontrolnych wynika, że urzędnicy organów nadzoru budowlanego dopuścili się licznych nieprawidłowości w zakresie przygotowywania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kolejny raz NIK zauważyła, że powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane me-

[23] Ibidem, s. 6–7 i 18.
[24] Druk UD272.

rytorycznie i kadrowo do wypełniania swoich obowiązków. NIK w kontrolowanych organach ujawnił, że: nie wszędzie osiągnięto zakładany poziom zatrudnienia; ze względu na uwarunkowania finansowe pracownicy organów nadzoru budowlanego sporadycznie uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych; przy wydawaniu decyzji w ograniczony sposób korzystano ze wsparcia prawnego; nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa prowadzono ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych; nieprawidłowo weryfikowano wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie egzekwowano od inwestorów dostarczenia wymaganych dokumentów; nie zawsze rzetelnie i skutecznie przeprowadzano obowiązkowe kontrole placów budów; w niewystarczającym stopniu monitorowano wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie; procedury wewnętrznej kontroli wykonywania zadań zostały w wielu wypadkach skonstruowane w sposób, który nie gwarantował minimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości[25].

Podobnie negatywne wnioski nasuwają się z informacji o wynikach kontroli NIK z 2019 r.[26] Czytamy z nich, że kontrolowane wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie prowadziły prawidłowo i skutecznie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. W przypadku postępowań kontrolnych stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w ich wszczynaniu, przy czym miały one istotny wpływ na prawidłowość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Skuteczność ta w zbadanej próbie (347 zbadanych spraw) kształtowała się na poziomie 40,3%. W 13 powiatowych inspektoratach nadzoru budowalnego (86,7%) oraz jednym wojewódzkim inspektoracie opieszale prowadzono postępowania w odniesieniu do 33,7% zbadanych spraw. Dodatkowo w czterech powiatowych inspektoratach w 37,5% zbadanych tam spraw stwierdzono przypadki niewszczynania postępowań egzekucyjnych. Wykonanie zastępcze, które mogło zwiększyć skuteczność egzekwowania wykonania decyzji, było stosowane rzadko (3,2% zbadanych przypadków, przy 1,4% wszystkich rozbiórek dokonanych w skali kraju w latach 2015–2018).

NIK zwróciła także uwagę na brak usystematyzowanego podejścia do wykrywania samowoli budowlanych, które powinno uwzględniać korzystanie z innych źródeł informacji niż tylko skargi i zwiększyć skuteczność reagowa-

---

[25] Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, Informacja o wynikach kontroli: Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, z dnia 9 marca 2016 r., LWR.410.017.00.2015, nr ewid. 210/2015/P/15/107/LWR, s. 10, https://www.nik.gov.pl/plik/id,10876,vp,13217.pdf (data dostępu: 15.03.2022).

[26] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego, z dnia 19 czerwca 2019 r., LKR.430.001.2019, nr ewid. 6/2019/P/18/078/LKR, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/078/ (data dostępu: 15.03.2022).

nia na takie przypadki. Kolejny raz stwierdzono, że zasoby inspektoratów, ze szczególnym uwzględnieniem liczby wykwalifikowanej kadry pracowników merytorycznych, nie zapewniały prawidłowej realizacji zadań kontrolnych i egzekucyjnych. Zasoby rzeczowe inspektoratów powiatowych, zwłaszcza samochody oraz komputery, były znacznie wyeksploatowane, co utrudniało sprawną realizację zadań wynikających z przepisów p.b. Stan zatrudnienia w inspektoratach determinowany był przede wszystkim wielkością środków finansowych, a nie faktycznymi potrzebami kadrowymi. W okresie objętym kontrolą zmiany stanu zatrudnienia pracowników merytorycznych w skrajnych przypadkach wynosiły nawet od 75% do 100% (Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Łódź Wschód oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Zakopane), przy zatrudnieniu od czterech do sześciu osób, co w ocenie NIK uniemożliwiało bieżące i sprawne funkcjonowanie urzędów oraz zwiększało ryzyko powstawania nieprawidłowości. Niewystarczający poziom zatrudnienia, rotacja kadr oraz trudności w zdobyciu nowych pracowników były również najczęściej wskazywanymi przez PINB i WINB przyczynami nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach[27].

NIK zauważyła, że w dalszym ciągu inspektoraty szczebla powiatowego są uzależnione od samorządu powiatowego, zarówno w kwestiach budżetowych, jak i z powodu nieuregulowanego od czasu reformy z 1998 r. nieodpłatnego korzystania z pomieszczeń czy innej pomocy zapewniającej ich bieżące funkcjonowanie.

Ocena NIK w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego

W żadnym ze skontrolowanych inspektoratów, zdaniem NIK, nie stworzono systemu, który pozwalałby na zapobieganie powstawaniu samowoli budowlanych, ich wykrywanie oraz sprawne podejmowanie odpowiednich działań. Podczas gdy na szczeblu wojewódzkim wszystkie inspektoraty nadzoru budowlanego sporządzały roczne plany kontroli, to na poziomie powiatów robiono to bardzo wybiórczo. Działania kontrolne podejmowano najczęściej w odpowiedzi na spływające do inspektoratów skargi albo w ramach sezonowych akcji (w czasie ferii lub wakacji), gdzie kontrola dotyczyła obiektów wypoczynkowych dla dzieci. NIK ujawniła też, że szczególnie źle z pracą inspektorów jest od lat na etapie poprzedzającym wszczęcie egzekucji administracyjnej, kiedy to powinni oni sprawdzać, jak inwestorzy wykonują swoje obowiązki, takie jak nakaz rozbiórki czy wstrzymania robót[28]. Zdaniem NIK przyczyną powyższych nieprawidłowości było m.in. duże obciążenie pracą i fatalny stan zatrudnienia,

[27] Ibidem, s. 8.
[28] Ibidem, s. 31 i 38.

co w dużej mierze było podyktowany przede wszystkim niewystarczającym finansowaniem. Jak ustalano podczas kontroli, zdecydowana większość inspektoratów w przypadku napływających do nich skarg naruszała obowiązujące przepisy. Działania, takie jak kontrola czy weryfikacja informacji, były podejmowane dopiero po ponad miesiącu, a w skrajnym przypadku w nawet po półtora roku od ich wpływu do inspektoratów. Jednocześnie skarżący nie byli często informowani, że ich skarga nie może zostać załatwiona w terminie. Nagminnie zdarzało się, że inspektoraty w ogóle nie reagowały na skargi. Jak wynika z raportu, nieprawidłowości te dotyczyły blisko 40% zgłaszanych spraw.

Niepodejmowanie czynności lub zwlekanie z podejmowaniem egzekucji administracyjnych, jak również długotrwałe okresy bezczynności w trakcie ich prowadzenia powodują, że samowole budowlane bez żadnych konsekwencji funkcjonują latami[29]. Brak zdecydowanych działań organów nadzoru budowlanego sprawia, że nakazy przez nie wydawane są lekceważone, a ich opieszałość i bezczynność osłabiają poczucie obowiązku przestrzegania ustalonego porządku prawnego wśród uczestników procesu budowlanego. NIK wielokrotnie podkreślała konieczność wprowadzenia zmian w prawie, które zapewniłyby większą skuteczność organów nadzoru budowlanego. Zwrócono się też do GINB o wdrożenie mechanizmów zapobiegających opóźnieniom w podejmowaniu czynności kontrolnych oraz egzekucyjnych, a także wypracowanie rozwiązań, które zwiększą wykrywalność samowoli budowlanych i skrócą czas reakcji na takie przypadki.

Główne mankamenty w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego wskazywane przez NIK to:

– zwłoka w postępowaniu organów nadzoru budowlanego po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach – zdarzały się przypadki reakcji organów dopiero po upływie 85 dni w odniesieniu do skargi wskazującej na zagrożenie życia i zdrowia, natomiast w „zwykłych" sprawach nawet po upływie 534 dni. Skrajnym przypadkiem długotrwałości procesu administracyjno-egzekucyjnego jest przykład postępowania w sprawie samowoli budowlanej, które trwało aż ok. 20 lat[30];

– zwłoka we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych – okres zwłoki w podejmowaniu czynności egzekucyjnych wynosił od 11 dni do ponad 8 lat. Brak podejmowania czynności egzekucyjnych uniemożliwiał doprowadzenie do skutecznego zakończenia procesu i wyegzekwowania obowiązków nałożonych na zobowiązanych;

– nieprzestrzeganie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, szczególnie w zakresie przepisów dotyczących terminów załatwiania spraw;

---

[29] Ibidem, s. 13.
[30] Ibidem, s. 43.

– brak lub niejednolity sposób wykrywania samowoli budowlanych;
– mała liczba rozbiórek realizowanych w trybie wykonania zastępczego;
– niejednolitość lub brak planowania kontroli przez organy nadzoru budowlanego – czynności kontrolne wszczynano także na podstawie zawiadomień od inwestorów o zakończonych budowach;
– niejednolitość prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
– rejestracja skarg i wniosków uniemożliwiająca kontrolę przebiegu i terminu ich załatwiania;
– nierzetelne prowadzenie ewidencji decyzji i postanowień otrzymywanych z organów administracji architektoniczno-budowlanej[31].

Pozytywnie został oceniony jedynie fakt, że kontrole obowiązkowe w większości inspektoratów były rzetelnie prowadzone. Inspektoraty przeprowadzały kontrole obowiązkowe, co do zasady, terminowo i zgodnie z przepisami, natomiast zakres badania w ramach kontroli obowiązkowych, z nielicznymi wyjątkami, był zgodny z wymaganiami ustawowymi.

Wnioski z przeprowadzonych kontroli nadzoru budowlanego

W ciągu 23 lat funkcjonowania nadzoru budowlanego NIK dokonała kilkakrotnie kontroli działalności tych organów. Wnioski wynikające z tych kontroli są druzgocące – wskazywano przede wszystkim na nierealizowanie ustawowych zadań, opieszałość oraz ignorowanie i niereagowanie na skargi mieszkańców.

Powszechnie uważa się, że jednym z głównych mankamentów działalności PINB jest ich finansowe i lokalowe uzależnienie od samorządu powiatowego, co rodzi ryzyko konfliktu interesu. Dotyczy to szczególnie miast na prawach powiatu, gdzie prezydenci tych miast, którzy podlegają nadzorowi i kontroli PINB (jako zarządcy nieruchomości bądź inwestorzy), wykonują zadania starosty. Zgodnie z przepisami p.b. starosta ma bowiem wpływ na powołanie i odwołanie PINB. Sprawa ta, mimo iż była kilkakrotnie podnoszona, nie została uregulowana od czasu reformy z 1998 r.

Jak wynika z danych NIK, nadzór budowlany od momentu jego utworzenia był niedofinansowany, a stan kadrowy nie dawał możliwości skutecznego i efektywnego działania. Organy nadzoru budowlanego powołane zostały do dokonywania bieżącej kontroli realizacji inwestycji na każdym jej etapie. Niestety, obecnie organy nadzoru budowlanego dokonują kontroli budów w sposób wybiórczy z własnej inicjatywy bądź też najczęściej w wyniku interwencji stron

[31] Ibidem, s. 9.

postępowania lub osób trzecich. Tym samym tylko część inwestycji objęta jest inspekcją, co nie gwarantuje zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu budowlanego. W praktyce działania organów nadzoru budowlanego sprowadzają się jedynie do reagowania na przypadki naruszenia prawa podczas budowy albo użytkowania obiektów, są to zatem działania mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Natomiast skuteczniejszą metodą zapewnienia prawidłowości realizacji inwestycji byłoby stworzenie systemu działań prewencyjnych, minimalizujących możliwość wystąpienia przypadków naruszenia prawa w trakcie tego procesu.

Wykonywanie zadań przez pracowników nadzoru budowlanego wymaga szerokiej wiedzy technicznej i prawnej, ponieważ ocena zjawisk technicznych w budownictwie związana jest koniecznością posiadania uprawnień budowlanych[32]. Niezbędne jest więc zapewnienie zatrudnienia w nadzorze odpowiedniej liczby osób przygotowanych do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej. Tymczasem kontrole działalności nadzoru budowlanego potwierdziły niedostateczny poziom zatrudnienia w organach terenowych w stosunku do zakresu obowiązków, nieadekwatny poziom płac i związaną z nim fluktuację kadr. Istotny wpływ na brak odpowiedniego przygotowania pracowników ma niewielka liczba szkoleń specjalistycznych. Sporym utrudnieniem w działalności nadzoru budowlanego są wielokrotnie niejednoznaczne i nieprecyzyjne przepisy prawa w określeniu statusu prawnego służb, inspekcji i straży. Mało czytelna i zbyt skomplikowana jest także pozycja prawno-ustrojowa służb, inspekcji i straży. Zwracano również wówczas uwagę, że podział organów administracji działających w budownictwie na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego nie jest ostry. Część zadań i kompetencji jest wspólna dla obu pionów organów. Ponadto oba rodzaje terenowych organów są częścią tego samego aparatu administracji terenowej: samorządu powiatowego oraz administracji rządowej wojewódzkiej.

Podstawowe zastrzeżenia dotyczyły działalności PINB, nieco lepiej oceniono działalność WINB, a zdecydowanie najlepiej oceniono działalność GUNB. Powyższe wskazuje na potrzebę dokonania daleko idących zmian organizacyjnych nadzoru budowlanego, szczególnie na szczeblu powiatowym.

Nadzór budowlany przy wykonywaniu swoich zadań musi posiadać stabilne, niezależne i sprawnie działające struktury organizacyjne, a obecne podporządkowanie PINB starostom nie zapewnia pełnej ich niezależności i sprawności działania. Stan taki, w stosunku do służb o charakterze kontrolnym czy policyjnym, należy uznać za niepożądany.

Wobec powyższego należy podjąć kolejne, bardzie efektywne próby mające na celu zmianę organizacji nadzoru budowlanego w celu podniesienia skutecz-

[32] J. Smarż, *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w ciągu 90 lat nadawania uprawnień budowlanych*, „Budownictwo i Prawo" 2018, nr 2, s. 3-7.

ności i efektywności działania, co wymaga również zwiększenia wydatków budżetowych. Nadzór budowlany powinien zostać przeorganizowany w celu doprowadzenia do niezależności, bezstronności i skuteczności w realizacji zadań ustawowych. Należy zatem podjąć działania zmierzające m.in. do:

– wzmocnienia roli organów nadzoru budowlanego w realizacji ich zadań i obowiązków związanych z nadzorem oraz kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych;

– zapewnienia ich niezależności i poprawy możliwości organizacyjnych oraz kadrowych stosownie do skali i zakresu realizowanych zadań;

– zwiększenia nadzoru i kontroli GINB nad działalnością wojewódzkich i powiatowych organów nadzoru budowlanego oraz zintensyfikowania działań kontrolnych w inspektoratach;

– terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych i załatwiania skarg;

– zwiększenia liczby kontroli planowanych budów i użytkowanych obiektów, a także egzekwowania od uczestników procesu budowlanego przestrzegania i stosowania przepisów p.b. oraz wykorzystywania w szerszym zakresie sankcji karnych w przypadku naruszeń tych przepisów;

– sprawdzania przez PINB prawidłowości wykonania decyzji administracyjnych, szczególnie dotyczących samowoli budowlanych.

Podsumowanie

Instytucja nadzoru budowlanego w Polsce w okresie przekształceń ustrojowych ulegała istotnym zmianom. Ostatecznie na szczeblu centralnym powołano GINB, który miał zapewnić jednolitość działania administracji w dziedzinie budownictwa, niezależność i apolityczność. Natomiast na niższych szczeblach organy nadzoru budowlanego usytuowane są w ramach administracji publicznej, zespolonej w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów. Powstały w ten sposób nadzór budowlany odpowiada podstawowej zasadzie decentralizacji władzy publicznej wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP.

Mimo istotnych zmian w strukturze nadzoru budowlanego, jego działalność w obecnym kształcie oceniana jest negatywnie, szczególnie na szczeblu powiatowym. Powyższe może być konsekwencją m.in. braku pełnej niezależności tych organów od organów administracji publicznej szczebla powiatowego. Problemy dotyczące funkcjonowania nadzoru budowlanego, szczególnie na poziomie powiatów, wynikają także w znacznej mierze z ich niedofinansowania tych organów. Dlatego też nieustannie rozważane są próby zmian w zakresie ich funkcjonowania. Ważne, aby zmiany te dostosowane były do zmiany oczekiwań związanych z postulatami uproszczenia procesu inwestycyjno-budowlanego.

Wykaz literatury

Dziwiński R., Ziemski P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.

Jędrzejewski S., *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Branta, Bydgoszcz 1995.

Kostka Z., *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Niewiadomski Z., *Kształtowanie się prawa procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, LexisNexis, Warszawa 2009.

Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2021, Legalis.

Rydzewska M., *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Smarż J., *Działalność powiatowych inspekcji na przykładzie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego*, „Zeszyty Naukowe WSHE" 2009, t. XXIX, z. 6.

Smarż J., *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w ciągu 90 lat nadawania uprawnień budowlanych*, „Budownictwo i Prawo" 2018, nr 2.

Smarż J., *Wpływ zmian ustrojowych w Polsce na funkcjonowanie nadzoru budowlanego*, „Przegląd Budowlany" 2022, nr 2.

Szmulik B., Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej*, t. 2, 2012, Legalis.

Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004.

Summary

Problems in the performance of tasks by authorities of building control

Keywords: The Building Law Act, building control, the inspectorates of building control, General Inspector of Building Control, Supreme Audit Office.

The history of construction supervision dates to 1928 when the first building control was established. On the other hand, the currently functioning authorities of building control were established in 1999 as part of the public administration reform as departments of control for the correctness of the construction process. They were set up as control units. Unfortunately, due to staff and financial shortages, as well as too frequent changes in legal regulations, they cannot fully perform the tasks assigned to them.

According to the audit of the Supreme Audit Office, authorities of building control are not able to control compliance with the provisions of the Building Law Act, and the inspections, apart from mandatory ones, are carried out selectively and only on the initiative of third parties. The above confirms that

the legal position of building control authorities requires rapid and radical changes that would strengthen these authorities and enable them to perform their statutory tasks.

The article aims to identify problems in the scope of performance of tasks by the building control authorities and proposals for legal changes in this area.

DOI: 10.31648/sp.8113

Anna Sylwestrzak
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0001-8346-1926
a.sylwestrzak@interia.pl

Obowiązek alimentacyjny rodziców wobec małoletniego dziecka – uwagi konstrukcyjne

Wstęp

Obowiązek alimentacyjny rodziców wobec małoletnich dzieci, mimo kilkukrotnych nowelizacji przepisów tytułu II działu III Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego[1] (dalej jako k.r.o)., wykazuje dużą stabilność trzonu swej konstrukcji. Jako element powstającego *ex lege* stosunku alimentacyjnego o charakterze obligacyjnym, opartego na typowej dla zobowiązań dwustronnej relacji między wierzycielem a dłużnikiem, wyróżnia się jednak szeregiem cech specyficznych związanych z jego genezą (stosunki prawnorodzinne) i celem (zapewnienie dziecku odpowiednich warunków rozwoju). Pomimo wielu opracowań naukowych, pozostaje w tym obszarze pole do twórczej analizy, a podjęte w niniejszym artykule rozważania obejmą problematyczne zagadnienia dotyczące źródła i charakteru spełnienia świadczenia, jak również precyzji sformułowania przepisów k.r.o. regulujących elementy konstrukcyjne zobowiązania alimentacyjnego. Z uwagi na ramy opracowania jego przedmiotem będą tylko unormowania objęte tytułem II działem III k.r.o.[2]

[1] Zmiany te dotyczyły w 2009 r doprecyzowania rozkładu odpowiedzialności między dłużników alimentacyjnych, którzy spełniają świadczenia w różnej formie (art. 135 § 2 k.r.o. *in fine*), ograniczenia dopuszczalności zasądzania alimentów za czas przeszły (art. 137 § 2 k.r.o.) i zakazu podnoszenia zarzutu niegodności alimentacji przeciwko małoletniemu dziecku (art. 144^1 zd. 2 k.r.o.), a w 2016 r. i w 2019 r. – zakresu świadczeń alimentacyjnych w celu utrzymania ich poziomu pomimo otrzymywanej przez rodziców pomocy ze środków publicznych (art. 135 § 3 k.r.o.).

[2] Sformułowane wnioski nie kolidują z konstrukcją obowiązku małżonków-rodziców z art. 27 k.r.o.; szersza analiza tego unormowania wymagałaby jednak odrębnego opracowania. Zob. o tej powinności np. J. Szczechowicz, *Ochrona rodziny w świetle uregulowania art. 27 k.r.o.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 45, s. 325–333.

Analiza semantyczna pojęcia obowiązku i świadczenia alimentacyjnego oraz wykonania obowiązku alimentacyjnego

Punktem wyjścia do szczegółowej analizy niech stanie się spostrzeżenie, że przepisy k.r.o. dotyczące zobowiązania alimentacyjnego odwołują się do różnych jego elementów konstrukcyjnych (obowiązek, wykonanie obowiązku, świadczenie), skłaniając do uwzględniania w toku wykładni wszystkich tych perspektyw. Język ustawy pominął przy tym pojęcie zobowiązania alimentacyjnego, przesuwając punkt ciężkości na jeden z jego elementów – obowiązek alimentacyjny, stanowiący w tym zobowiązaniu dług objęty definicją legalną w art. 128 k.r.o. W świetle tej definicji zachowanie dłużnika ma polegać na *verba legis* „dostarczaniu środków" utrzymania oraz wychowania uprawnionego. Natomiast w dalszych przepisach działu III spotykamy odmienne sformułowanie opisujące realizację obowiązku alimentacyjnego, mianowicie „pokrycie kosztów" utrzymania i wychowania (art. 133 § 1 k.r.o. i art. 135 § 2 k.r.o.), co rodzi wątpliwość odnośnie do wzajemnej relacji obu pojęć. Wynikający z reguł wykładni językowej zakaz wykładni synonimicznej[3] skłania do przyjęcia, że różnica ta nie jest przypadkowa i przekłada się na odmienne zakresy poszczególnych unormowań. Otóż według *Słownika języka polskiego*[4] „dostarczać" oznacza „sprowadzać dokądś", natomiast „pokryć koszty" to „zapłacić za coś, wynagrodzić stratę". Na tej podstawie można zatem przyjąć, że zakres obowiązku alimentacyjnego jest szerszy od zakresu klauzuli wyłączającej ten obowiązek, zawartej w art. 133 § 1 k.r.o., bowiem „dostarczanie środków" zawiera w sobie „pokrycie kosztów", to ostatnie jednak nie wyczerpuje pierwszego w całości[5]. Spostrzeżenie to okaże się przydatne w dalszych wywodach (zob. punkt IV).

Z kolei art. 133 § 1 k.r.o. *in principio* operuje pojęciem „świadczenia alimentacyjnego", które zgodnie z ogólnymi regułami prawa zobowiązań jest zachowaniem dłużnika alimentacyjnego odpowiadającym treści długu. W kolejnych przepisach działu III odnaleźć można także inne sformułowanie odnoszące się do tego zachowania – „wykonanie obowiązku alimentacyjnego". Mianowicie, w myśl art. 135 § 2 k.r.o. wykonanie obowiązku alimentacyjnego względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, może polegać w całości lub części na osobistych staraniach o utrzymanie lub o wychowanie uprawnionego. Należy zatem ustalić, czy na gruncie tego unor-

[3] L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 118.

[4] L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2010, s. 153 i 689.

[5] J. Ignatowicz słusznie zatem stwierdza, że omawiane wyłączenie dotyczy tylko świadczeń natury majątkowej, nie zwalnia natomiast rodziców od osobistych świadczeń o osobę dziecka – J. Ignatowicz, [w:] J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2016, s. 591.

mowania ustawodawca celowo zmienił stosowaną we wcześniejszych przepisach nomenklaturę, rezygnując z określenia „świadczenie alimentacyjne", co należałoby, zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej, uwzględnić w toku wykładni. Jeżeli zaobserwowane różnice mają charakter przypadkowy, pojęcie świadczenia alimentacyjnego byłoby jednoznaczne z wykonaniem obowiązku alimentacyjnego, natomiast jeżeli zróżnicowanie to jest celowe, powstanie potrzeba określenia różnicy zakresów obu pojęć. Wskazówek ku rozwiązaniu tego dylematu można doszukać się w ramach konstrukcji zobowiązaniowego stosunku prawnego, w którym wykonanie obowiązku stanowiącego dług, osadzone w szerszej perspektywie wykonania zobowiązania, następuje przez spełnienie świadczenia[6]. Wykonanie zobowiązania może jednak nastąpić poprzez świadczenie, które nie zawsze odpowiada treści długu (czy też jego pierwotnej treści), czego przykładem może być tzw. świadczenie w miejsce wypełnienia (art. 453 Kodeksu cywilnego; dalej jako k.c.), świadczenie wtórne – odszkodowawcze czy świadczenie zastępcze w konstrukcji upoważnienia przemiennego[7]. Przenosząc te spostrzeżenia na grunt zobowiązania alimentacyjnego, można sformułować hipotezę, że przytoczone różnice sformułowań normatywnych wprowadzone zostały w k.r.o. celowo, aby uwypuklić, iż wykonanie zobowiązania alimentacyjnego może następować nie tylko w drodze świadczeń alimentacyjnych objętych definicją z art. 128 k.r.o., lecz również w drodze innych jeszcze świadczeń wykraczających poza tę kategorię. Weryfikacja tej hipotezy wymaga dociekań, czy wspomniane w art. 135 § 2 k.r.o. osobiste starania rodzica o utrzymanie lub wychowanie dziecka mogą być kwalifikowane (a jeśli tak, to w jakim zakresie) jako świadczenia wykraczające poza definicję z art. 128 k.r.o., powodujące skutek w postaci wykonania obowiązku alimentacyjnego, a nadto czy występują dalsze jeszcze, niewymienione w tym przepisie świadczenia, niebędące świadczeniami alimentacyjnymi, nadające się do zaspokojenia wierzyciela alimentacyjnego.

Zarysowane problemy konstrukcyjne zobowiązania alimentacyjnego można wyjaśnić za pomocą dwóch alternatywnych koncepcji. Pierwsza, pomijając wykazane wyżej dystynkcje kodeksowych sformułowań, opiera się na założeniu korelatywnej zgodności treści obowiązku alimentacyjnego i jego wykonania poprzez świadczenie alimentacyjne. W tym ujęciu wykonanie obowiązku alimentacyjnego polega z natury rzeczy na świadczeniu alimentacyjnym, które z kolei może przyjmować postać *dare* (w formie pieniężnej bądź świadczeń niepieniężnych – w naturze[8]) lub *facere* (w formie czynienia, czyli osobistych

[6] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014, s. 313

[7] Zob. T. Dybowski, A. Pyrzyńska, [w:] E. Łętowska (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 5, Warszawa 2013, s. 307.

[8] Np. w drodze zamieszkiwania dziecka z rodzicami albo poprzez pokrywanie kosztów zamieszkania dziecka w innym miejscu – zob. J. Frąckowiak, *Obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dziecka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1981, nr 582, s. 20; A. Oleszko, *Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodziny w ramach obowiązku alimentacyjnego*, [w:]

starań rodzica)[9]. Towarzyszy temu założenie, że obowiązek spełniania wymienionych świadczeń może wynikać jednocześnie z kilku źródeł, zwłaszcza z władzy rodzicielskiej, co nie koliduje jednak z kwalifikacją tych świadczeń jako alimentacyjnych[10]. Z kolei druga koncepcja kreuje stan rzeczy bardziej złożony, w którym tylko część świadczeń składających się na wykonanie obowiązku alimentacyjnego mieści się w definicji z art. 128 k.r.o. Świadczenia takie określić można jako *stricte* alimentacyjne, ponieważ wynikają wprost z treści obowiązku alimentacyjnego. Ponieważ zgodnie z art. 128 k.r.o. istotą świadczeń alimentacyjnych jest „dostarczanie środków", należałoby do tej kategorii zaliczyć wszystkie świadczenia polegające na *dare*, niezależnie od tego, czy spełniane są w formie pieniężnej, czy dostarczania naturaliów, a nadto część świadczeń przyjmujących postać *facere*, w zakresie w którym pozostają w nierozłącznym powiązaniu z świadczeniami *dare*. Powiązanie to polega na tym, że dostarczanie środków (*dare*) nie byłoby spełnione prawidłowo, a nawet nie byłoby możliwe wcale, bez podjęcia pewnych dodatkowych osobistych starań (przykładowo: wyżywienie małego dziecka, oprócz dostarczenia pożywienia, wymaga zawsze podjęcia osobistego wysiłku, aby dziecko nakarmić). Starania te niewątpliwie mają charakter spełniania świadczeń alimentacyjnych, ponieważ bezpośrednio dzięki nim dostarczenie środków utrzymania i wychowania staje się efektywne. Poza obrębem tak rozumianych świadczeń alimentacyjnych plasują się natomiast pozostałe świadczenia polegające na *facere*, których źródłem nie jest obowiązek alimentacyjny, lecz przepisy o władzy rodzicielskiej, zobowiązujące rodziców do osobistych starań o osobę dziecka i jego majątek, jak również w ramach reprezentacji dziecka. Czasochłonność, koszty i wysiłek, z jakim związane jest wykonywanie takiej pieczy, skłoniło ustawodawcę do uwzględnienia tego nakładu przy określeniu zakresu obciążeń obowiązkiem alimentacyjnym, co objawia się w sformułowaniu art. 135 § 2 k.r.o., pozwalającym na wykonanie obowiązku alimentacyjnego nie tylko w drodze świadczeń ściśle wynikających z jego treści, lecz na „zaliczenie" na jego wykonanie także niektórych świadczeń z kategorii *facere*, polegających na osobistych staraniach o dziecko, których źródłem jest władza rodzicielska[11]. Dlatego właśnie regulacja ta odwołuje się do kategorii „wykonania obowiązku

S. Wójcik (red.), *Prace cywilistyczne*, Warszawa 1990, s. 180–181. W orzecznictwie np. wyrok SN z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt III CKN 1412/00, Lex nr 1211023.

[9] Zob. T. Smyczyński, [w:] T. Smyczyński (red.), *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 12, Warszawa 2003, s. 718 i 728, a w orzecznictwie: wyrok SN z 6 maja 1967 r., sygn. akt III CR 422/66, Lex nr 6157.

[10] T. Domińczyk, [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 955; T. Smyczyński, *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka socjalna państwa*, Wrocław 1978, s. 52–53; M. Lech-Chełmińska, V. Przybyła, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Warszawa 2006, s. 327.

[11] Dystynkcję tę uwypuklił Z. Jancewicz, *Kierunki zmian w przepisach o obowiązku alimentacyjnym*, [w:] P. Kasprzyk, P. Wiśniewski (red.), *Prawo rodzinne w dobie przemian*, Lublin 2009, s. 191.

alimentacyjnego", pomijając pojęcie świadczenia alimentacyjnego. Ten tok rozumowania znajduje potwierdzenie w brzmieniu końcowej części analizowanego przepisu, która dotyczy wykonania obowiązku alimentacyjnego przez pozostałych dłużników alimentacyjnych. Ich świadczenia przyjmują charakter *stricte* alimentacyjny, objawiając się w pokrywaniu kosztów utrzymania lub wychowania, dlatego zostały w ustawie wyraźnie nazwane świadczeniami alimentacyjnymi. Zaletą proponowanej koncepcji upatrującej celowego posłużenia się przez ustawę określonymi, różniącymi się pojęciami, jest nie tylko logiczne wyjaśnienie tych różnic, ale także osiągnięcie dopasowania zakresów stykających się w obszarze alimentacji instytucji prawnych do zróżnicowanego charakteru aktywności rodzicielskiej w ramach pieczy nad dzieckiem.

Osobiste starania rodzica o utrzymanie lub o wychowanie dziecka a wykonywanie obowiązku alimentacyjnego

Szczególną uwagę warto poświęcić osobistym staraniom rodziców podejmowanym w ramach pieczy nad dzieckiem, ponieważ z perspektywy wykonywania obowiązku alimentacyjnego stanowią one kategorię niejednorodną. W jej ramach można wyróżnić trzy kategorie zachowań, z których pierwszą, jak wcześniej wspomniano, byłyby świadczenia alimentacyjne *sensu stricto*, bezpośrednio ukierunkowane na spełnianie świadczeń alimentacyjnych przyjmujące postać *dare*. Opierając się na wnioskowaniu z celu na środki, należałoby upatrywać ich źródła w obowiązku alimentacyjnym, jako że są konieczne do dostarczenia uprawnionemu potrzebnych środków utrzymania i wychowania (cel – *dare*, środek niezbędny do osiągnięcia tego celu – *facere*). Obowiązki podejmowania takich działań wynikają równocześnie z przepisów o władzy rodzicielskiej, a posiadając więcej niż jedną podstawę prawną, stanowią przejaw nakładania się obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej na obowiązki alimentacyjne. Jako obowiązki alimentacyjne przejawiają typowy dla nich element majątkowy wyrażający się w możliwości oszacowania ich wartości, która mogłaby być ustalona w oparciu o kształtującą się na rynku wysokość wynagrodzeń analogicznych usług opiekuńczych[12].

Osobiste starania rodziców mogą, po drugie, polegać na podejmowaniu zachowań w płaszczyźnie niematerialnej (np. strzeżenie bezpieczeństwa dziecka, organizowanie mu czasu wolnego, pomoc w nauce itp.), których źródłem są przepisy o władzy rodzicielskiej, a niekiedy również przepisy o kontaktach z dzieckiem. Wykraczają one poza treść obowiązku alimentacyjnego określo-

[12] Mierzalność wartością pieniężną składa się na element majątkowy obowiązku alimentacyjnego – zob. T. Sokołowski, *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2013, s. 207.

nego w art. 128 k.r.o., ten polega bowiem na dostarczaniu środków wychowania, a nie na wychowaniu jako takim. Posiadają jednak wymiar majątkowy, stwarzający między nimi a świadczeniami alimentacyjnymi *sensu stricto* wspólny mianownik, ponieważ ich wartość może podlegać oszacowaniu przy uwzględnieniu rynkowej wysokości wynagrodzeń za usługi opiekuńcze[13]. Właściwość ta pozwala ustawodawcy potraktować je analogicznie jak świadczenia alimentacyjne, dopuszczając wykonanie w ten sposób obowiązku alimentacyjnego w całości lub w części. Rodzicowi nie przysługuje jednak prawo do swobodnej zmiany rodzaju świadczeń, ponieważ przepisy o władzy rodzicielskiej zobowiązują do jej wykonywania, a za jej niewykonywanie przewidziane są określone sankcje. Świadczenia, o których mowa, mogłyby być nazwane, w zależności od przyjmowanych założeń konstrukcyjnych, niealimentacyjnymi świadczeniami, w drodze których wykonywany jest obowiązek alimentacyjny (tu akcent położony byłby na odrębność genetyczną względem świadczeń alimentacyjnych), jednak trafniejsze wydaje się ich określenie jako świadczeń „wtórnie" alimentacyjnych lub świadczeń alimentacyjnych *sensu largo*, co uwypukliłoby jednakowy ze świadczeniami alimentacyjnymi *sensu stricto* skutek polegający na wykonaniu obowiązku alimentacyjnego. Charakteru alimentacyjnego tych świadczeń doszukiwać się można w ich funkcji, a nie w obszarze źródła.

W ramach osobistych starań rodziców wyróżnić można w końcu i taką kategorię zachowań, które mają charakter czysto osobisty i nie podlegają oszacowaniu majątkowemu; związane są one z rozwijaniem osobowości dziecka, jego sfery emocjonalnej, wzajemnym jej pielęgnowaniem w relacji z rodzicem, budowaniem wzorców i postaw oraz światopoglądu, zasad etyki i religijności. Podejmowanie aktywności w tym obszarze realizuje władzę rodzicielską i kontakty z dzieckiem, ale wykracza poza obowiązek alimentacyjny i nie może być zaliczone na jego wykonanie, ponieważ nie jest świadczeniem alimentacyjnym nawet w szerokim, funkcjonalnym jego rozumieniu.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań można zaproponować podział świadczeń alimentacyjnych w najogólniejszym sensie na dwie kategorie: świadczeń alimentacyjnych w znaczeniu ścisłym, objętych definicją z art. 128 k.r.o., oraz świadczeń „wtórnie" alimentacyjnych, czy też alimentacyjnych *sensu largo* różnych źródłem, lecz tożsamych skutkiem z pierwszą z wymienionych kategorii. Dokonany podział, dzięki uwypukleniu różnic w poszczególnych zachowaniach rodziców składających się na ich osobiste starania wobec dziecka, okazuje się pomocny przy wyjaśnieniu pojęć zastosowanych w przepisach o obowiązku alimentacyjnym.

---

[13] J. Wierciński, [w:] J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 924.

Uwagi na temat definicji legalnej obowiązku alimentacyjnego w k.r.o.

W definicji z art. 128 k.r.o., ustalającej treść obowiązku alimentacyjnego jako powinności dostarczania uprawnionemu środków utrzymania oraz wychowania, wyrażona została funkcja ekonomiczno-zabezpieczająca alimentacji[14], która w przypadku małoletniego dziecka polega na zapewnieniu mu odpowiednich materialnych podstaw egzystencji, warunków wszechstronnego rozwoju, nauki i usamodzielniania. Obowiązek ten ma w założeniu charakter kompleksowy, obejmujący całokształt tych potrzeb dziecka[15], które nadają się do zaspokojenia w drodze świadczeń alimentacyjnych. Ogół tych potrzeb został w art. 128 k.r.o. sprowadzony do dwóch pojęć: utrzymania, akcentującego materialny co do istoty ich charakter oraz wychowania, którego trzon ma wprawdzie charakter niemajątkowy, lecz generuje potrzeby majątkowe, związane z jego realizacją. Takie sformułowanie może budzić zastrzeżenia, ponieważ formuła z art. 128 k.r.o., wbrew intencjom ustawodawcy, literalnie nie obejmuje zakresu wszystkich potrzeb dziecka, których zaspokojeniu ma służyć obowiązek alimentacyjny. W płaszczyźnie pieczy nad osobą dziecka uwzględnia ona bowiem tylko jego wychowanie, jako element generujący potrzeby zaspakajane świadczeniami alimentacyjnymi. Tymczasem częściowo odrębnym od wychowania elementem pieczy nad dzieckiem jest kierowanie nim, polegające m.in. na regulowaniu oraz nadzorowaniu trybu życia dziecka, w tym jego uczestnictwa w środowiskach pozarodzinnych i dostępu do publicznej informacji[16]. Definicji z art. 128 k.r.o. zarzucić można zatem niekonsekwencję objawiającą się w odrębnym wyróżnieniu jednego tylko elementu pieczy nad osobą dziecka – wychowania, z pominięciem drugiego elementu – kierowania. Ponadto trzeba zauważyć, że koszty wymagające zaspokojenia alimentacyjnego może generować także wykonywanie reprezentacji dziecka, o której art. 128 k.r.o. również nie wspomina. Dostrzeżone braki udaje się jednak w praktyce wypełnić przy zastosowaniu w toku wykładni odpowiednio szerokiego rozumienia pojęcia środków utrzymania, których zakres rozciąga się także na koszty przedstawicielstwa ustawowego rodziców, jak również rozszerzającej wykładni pojęcia wychowania, które w rozumieniu art. 128 k.r.o. objąć musi również kierowanie dzieckiem. *De lege ferenda*, kierując się dążeniem do spójności unormowań kodeksowych dotyczących obowiązku alimentacyjnego z przepisami o władzy rodzicielskiej oraz dla pełnej definicji obowiązku alimentacyjnego, należałoby jednak postulować jej korektę, polegającą na zastą-

[14] T. Smyczyński, [w:] T. Smyczyński (red.), op. cit., s. 692.

[15] K. Pietrzykowski, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 989.

[16] Szczegółową koncepcję składników pieczy przedstawił T. Sokołowski, *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*, Poznań 1987, s. 30–32.

pieniu dotychczasowego zbyt wąskiego pojęcia wychowania szerszym pojęciem pieczy nad osobą dziecka. Kategoria ta jest wystarczająco pojemna, by objąć wszelkie potrzeby dziecka w jego sferze osobistej i nie wymagałaby bardziej szczegółowego wymieniania poszczególnych elementów tej pieczy w treści art. 128 k.r.o.

Niezdolność do samodzielnego utrzymania jako przesłanka obowiązku alimentacyjnego rodziców wobec małoletniego dziecka

Uwarunkowanie obowiązku alimentacyjnego rodziców szczególną przesłanką niezdolności dziecka do samodzielnego utrzymania stawia dziecko jako wierzyciela alimentacyjnego w uprzywilejowanej pozycji – obejmuje go działaniem zasady równej stopy życiowej z rodzicami, zobowiązuje rodziców do dzielenia się nawet bardzo szczupłymi dochodami[17], a zarazem wydłuża jego uprawnienia poza granice małoletności[18]. Przyjmuje się przy tym, że uzyskanie przez dziecko zdolności do samodzielnego utrzymania nieodwracalnie wygasza dotychczasowe uprzywilejowane uprawnienie, a ewentualna ponowna alimentacja ze strony rodziców podlega zwykłym zasadom opartym o przesłankę niedostatku uprawnionego[19]. Mając na uwadze powyższy mechanizm, powstaje pytanie, czy mógłby on zadziałać w okresie małoletności dziecka, w pełni zwalniając rodziców od obowiązku alimentacyjnego[20], a nadto czy prowadziłoby to do definitywnego ustania uprzywilejowania dziecka i objęcia go zwykłym obowiązkiem alimentacyjnym. Co do pierwszej kwestii zdania w doktrynie są podzielone – niektóre wypowiedzi wskazują na możliwość całkowitego wyłączenia obowiązku alimentacyjnego rodziców ze względu na posiadanie przez dziecko wystarczających własnych środków utrzymania[21]; prezentowane jest również stanowisko przeciwne, według którego dziecko małoletnie nie jest zdolne do osiągnięcia pełnej samodzielności, ponieważ

[17] Wyrok SN z 24 marca 2000 r., sygn. akt I CKN 1538/99, Lex nr 51629; wyrok SN z 6 stycznia 2000 r., sygn. akt I CKN 1077/99, Lex nr 51637.

[18] A. Szlęzak, *Zasada równej stopy życiowej w prawie rodzinnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1985, nr 1, s. 45.

[19] M.in. D. Sosnowska, *Alimenty a prawo karne. Praktyka wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2012, s. 58.

[20] Chodzi tu oczywiście o tylko o skonkretyzowany, a nie potencjalny obowiązek alimentacyjny; ten ostatni utrzymuje się bowiem przez całe życie z racji łączącego rodziców i dzieci stosunku prawnorodzinnego – zob. E. Wojtaszek-Mik, *Wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego rodziców wobec dzieci*, [w:] M. Kosek, J. Słyk (red.), *W trosce o rodzinę. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Wandy Stojanowskiej*, Warszawa 2008, s. 579.

[21] T. Smyczyński, *Obowiązek alimentacyjny…*, s. 69, a w orzecznictwie: wyrok SN z 12 grudnia 1975 r., OSP 1977, Nr 3, poz. 54.

zdobywa dopiero potrzebne do tego kompetencje, wykształcenie i doświadczenie[22]. Rozstrzygnięcie tej wątpliwości wymaga analizy art. 133 § 1 k.r.o., z którego *a contrario* wynika norma, według której rodzice nie są zobowiązani do świadczeń alimentacyjnych względem dziecka, które jest już w stanie utrzymać się samodzielnie. Wnioskowanie z przeciwieństwa bywa jednak zawodne, a formuły tej nie można z paru powodów odczytywać jako pełnego zwolnienia rodziców od obowiązku alimentacyjnego niezależnie od wieku dziecka. Po pierwsze, gdy chodzi o zakres świadczeń alimentacyjnych, art. 133 § 1 k.r.o. *in fine* uwzględnia jedynie część z nich, polegającą na pokrywaniu kosztów utrzymania i wychowania dziecka (i ta właśnie część może być zastąpiona dochodami z majątku dziecka[23]), pomija natomiast tę część obowiązków, która przybiera postać osobistych starań rodziców (*facere*), z których, jak słusznie podniesiono w doktrynie[24], przepis ten rodziców nie zwalnia. Po drugie, mimo że dziecko może osiągnąć samodzielność ekonomiczną umożliwiającą finansowanie wszelkich jego potrzeb, nie osiągnie ono nigdy samodzielności prawnej, z uwagi na ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która uniemożliwia mu w pełni swobodne dysponowanie własnymi środkami, wymagając w pewnym zakresie współdziałania rodziców (*facere*). Wykonywanie przedstawicielstwa ustawowego w tym zakresie, w którym zaspokajane są potrzeby alimentacyjne samodzielnego ekonomicznie dziecka, należy uznać za element wykonywania przez rodziców występującego tu w okrojonej postaci obowiązku alimentacyjnego. Poza tym należy mieć na uwadze, że samodzielność ekonomiczna małoletniego dziecka może być krótkotrwała (np. tylko w okresie kilkumiesięcznego zatrudnienia małoletniego). Założenie, że miałaby ona powodować definitywną utratę przezeń uprzywilejowanej pozycji, pozostawałoby w sprzeczności z zasadą dobra dziecka, prowadząc do dyskryminacji dzieci, które w przeszłości przez pewien czas osiągały dochody wystarczające na pokrycie własnych potrzeb, a co za tym idzie – zniechęcałoby młodzież do podejmowania starań w kierunku zdobywania własnych dochodów. W konkluzji nasuwa się wniosek, że obowiązek alimentacyjny rodziców w silnej, opartej na art. 133 § 1 postaci utrzymuje się aż do czasu osiągnięcia przez dziecko pełnoletności i nie niweczy go przerwa w finansowaniu potrzeb dziecka spowodowana osiąganiem przez nie własnych dochodów. Obowiązek ten nigdy nie ulega wyłączeniu w całości, zawsze bowiem pozostaje sfera świadczeń

[22] E. Budna, *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dzieci*, „Nowe Prawo" 1990, nr 7–9, s. 70; M. Goettel, *Szczególne cechy obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dzieci – zagadnienia wybrane*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2017, nr 3. Zob. też M. Łączkowska, *Prawo alimentacyjne jako przykład regulacji prawnej solidarności międzypokoleniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczn" 2012, nr 3, s. 162; J. Gwiazdomorski, [w:] J. Piątowski (red.), *System prawa rodzinnego*, Wrocław 1985, s. 1010–1011.

[23] Szerzej o gospodarowaniu tymi dochodami: A. Sylwestrzak, *Zarząd dochodami z majątku dziecka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, nr 4, s. 171–184.

[24] J. Ignatowicz, [w:] J. Ignatowicz, M. Nazar, op. cit., s. 591.

polegających na *facere*, które muszą być realizowane, nawet względem dziecka samodzielnego ekonomicznie.

Wykonanie obowiązku alimentacyjnego a darowizny dla dziecka

Obdarowywanie dziecka możliwe jest od najmłodszych jego lat[25], z tym że samodzielne zawarcie umowy, o ile darowizna nie jest obciążliwa, może nastąpić dopiero po osiągnięciu przez obdarowanego ograniczonej zdolności do czynności prawnych (argument z art. 17 k.c.). Przedmiot darowizny powiększa majątek dziecka (zob. art. 102 k.r.o.), chyba że obejmuje dobra konsumpcyjne przeznaczone do zużycia przez dziecko i ulegające na skutek użycia unicestwieniu. W jednym i w drugim przypadku darowizna może wywierać wpływ na zakres obowiązku alimentacyjnego rodziców, ponieważ w części, w której prowadzi do zaspokojenia potrzeb dziecka, wyręcza rodziców, bezzwrotnie zwalniając ich z obowiązku[26]. Zagadnienie to nie budzi wątpliwości, gdy darczyńcą jest osoba pozostająca poza stosunkiem władzy rodzicielskiej. Wątpliwość dotyczy natomiast darowizn czynionych przez rodziców na rzecz ich małoletniego dziecka. Powstaje bowiem pytanie o relację darowizny rodzicielskiej względem rodzicielskiego obowiązku alimentacyjnego – czy rodzice mogą zastępować świadczenia alimentacyjne darowiznami? Należy przy tym zauważyć, że dość powszechnym zjawiskiem społecznym jest „obdarowywanie" małoletnich dzieci przez rodziców, zwłaszcza z okazji świąt czy uroczystości rodzinnych, stąd powstaje potrzeba właściwej kwalifikacji czynionych tą drogą przysporzeń.

W orzecznictwie i doktrynie wyrażono pogląd, że świadczenia alimentacyjne wobec dziecka nie mogą być uznane za darowizny, ponieważ wynikają z ustawowego obowiązku alimentacyjnego[27]. Na rzecz tego stanowiska przemawia natura darowizny jako zobowiązania o umownej proweniencji i o osłabionej mocy z uwagi na ochronę interesu darczyńcy, m.in. ze względu na uprawnienie darczyńcy do jej odwołania (art. 896 i art. 898 § 1 k.c.), które to cechy pozostają w sprzeczności z naturą obowiązku alimentacyjnego. Dopuszczenie świadczenia dziecku przez rodziców darowizn na zaspokojenie jego uzasadnionych potrzeb godziłoby w dobro dziecka, osłabiając podstawę prawną świad-

[25] Pominięto w tym miejscu analizę dopuszczalności darowizny na rzecz *nasciturusa*. W tym przedmiocie zob. G. Matusik, *Umowa darowizny na rzecz nasciturusa*, „Rejent" 2014, nr 5, s. 36–60.

[26] *Causa donandi* pozwala odróżnić tę sytuację od faktycznego utrzymania dziecka przez inną osobę, będącą podstawą roszczenia regresowego z art. 140 k.r.o.

[27] Wyrok NSA z 23 kwietnia 1998 r., sygn. akt I SA/Po 1683/97, Lex nr 33405; M. Andrzejewski, [w:] H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 918.

czeń i prowadząc do wprowadzenia niejako „tylnymi drzwiami" możliwości odwołania dokonanego przysporzenia. Zabieg ten pozostawałby w sprzeczności z dążeniem ustawodawcy do uniezależnienia obowiązku alimentacyjnego względem małoletniego dziecka od jego oceny etycznej, przejawiającym się zwłaszcza w treści art. 144^1 k.r.o. Konsekwencją powyższych założeń jest kwalifikacja świadczeń nazywanych przez rodziców darowiznami (prezentami, podarkami), a mieszczących się w zakresie ich obowiązku alimentacyjnego jako stanowiących w istocie świadczenia alimentacyjne, a nie darowizny (*falsa demonstratio*). Nawet towarzyszące dokonanemu przysporzeniu porozumienie między dzieckiem a rodzicem, przypominające treścią darowiznę i nazwane przez strony darowizną, nie mogłoby być w tym ujęciu kwalifikowane jako darowizna, lecz jako umowa alimentacyjna dookreślająca sposób spełniania obowiązku alimentacyjnego[28]. W świetle tej koncepcji świadczeniu alimentacyjnemu mogą być nadawane, w zależności od okoliczności i potrzeb społecznych, rozmaite postacie i nazwy (np. prezent, kieszonkowe, nagroda), co nie zmienia jego natury ani reżimu prawnego, któremu podlega. Natomiast skuteczna umowa darowizny mogłaby zostać zawarta między rodzicami a dziećmi tylko w zakresie wykraczającym poza obowiązek alimentacyjny.

W celu weryfikacji przedstawionej koncepcji rozważmy również alternatywne ujęcie, w świetle którego w przypadkach uzasadnionych celem wychowawczym rodzice mogliby dokonywać ważnych darowizn na rzecz dorastających dzieci, które ukończyły 13 rok życia. Można bowiem twierdzić, że taka forma przysporzenia mogłaby pozytywnie kształtować osobowość dziecka i relacje między stronami, ucząc dziecka poczucia wdzięczności, mobilizując do wysiłku w zamian za dokonane przysporzenia, stanowiące np. nagrodę za określone osiągnięcia szkolne. Darowizna taka musiałaby jednak wykraczać poza podstawowe potrzeby dziecka, ponieważ w obszarze podstawowych potrzeb (np. kanapki do szkoły, wyprawka szkolna dla ucznia) operowanie przez rodziców konstrukcją darowizny jawiłoby się nie tylko jako zabieg bezskuteczny prawnie, ale przede wszystkim niewłaściwy wychowawczo, naruszający po stronie dziecka poczucie bezpieczeństwa, który w szczególnie rażących przypadkach mógłby stanowić nawet przykład szykany czy znęcania się psychicznego nad dzieckiem. Chodziłoby zatem o ten obszar potrzeb nastolatka, których zaspokojenie przez darowiznę nie naruszałoby jego dobra (np. sfinansowanie dziecku lekcji jazdy konnej jako prezent urodzinowy[29] czy pokrycie kosztów kursu na prawo jazdy jako nagroda za dobre wyniki w nauce). Walorem tej koncepcji byłoby udostępnienie rodzicom narzędzia wychowawczego, pomaga-

[28] Umowa taka kwalifikowana jest w doktrynie jako przejaw zarządu majątkiem dziecka – S. Gąsior, *Zarząd majątkiem dziecka – rozważania teoretyczno-prawne w odniesieniu do art. 101 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 50, s. 123.

[29] Przy założeniu, że świadczenie to odpowiada potrzebom dziecka i jest uzasadnione działaniem równej stopy życiowej rodziny.

jącego wprowadzić dziecko w odpowiedzialną dorosłość, uświadamiając konieczność zapracowania na otrzymywane dobra, jak również zapobiegającego przedmiotowemu traktowaniu rodziców jako źródła należnych świadczeń. Posiada ona jednak także istotne mankamenty – osłabia bowiem obowiązek alimentacyjny, zacierając do pewnego stopnia granicę między tym, co się dziecku „należy", a tym, co stanowi dobrowolny akt szczodrobliwości rodziców. Ponadto komplikuje stan prawny w przypadku, gdyby rodzice zechcieli darowiznę odwołać. Powstawałoby bowiem pytanie, czy odwołanie darowizny byłoby w ogóle skuteczne i czy w takim wypadku dziecko mogłoby odmówić zwrotu świadczenia, powołując się na zmianę jego podstawy prawnej (świadczenie alimentacyjne)? Powstałaby nadto kwestia ewentualnej kwalifikacji takiej darowizny jako nieodwołalnej na podstawie argumentu z art. 902 k.c. Problematyczna byłaby również realizacja względem dziecka instytucji polecenia przy darowiźnie *cum modo*. Art. 894 k.c. wyłącza możliwość żądania wykonania polecenia przez darczyńcę, jeżeli ma ono wyłącznie na celu korzyść obdarowanego, podczas gdy pozostające pod władzą rodzicielską dziecko obowiązane jest rodzicom posłuszeństwo (art. 95 § 2 k.r.o.). Nasuwa się zatem wniosek, że konstrukcja umowy darowizny w obszarze potrzeb dziecka objętych obowiązkiem alimentacyjnym rodziców stwarza niepewność co do trwałości skutków przysporzenia, jak również zagraża „wynaturzeniem" umowy darowizny. Granice swobody umów (art. 353^1 k.c.) stawiają bowiem pod znakiem zapytania dopuszczalność zabiegów interpretacyjnych w kierunku poszerzenia zakresu nieodwołalności darowizny oraz przymusowości wykonania polecenia.

Zaletą pierwszej z przedstawionych koncepcji, stawiającej wyraźną granicę między sferą obowiązków rodziców a obszarem dobrowolnych świadczeń dla dziecka, jest klarowna kwalifikacja dokonywanych świadczeń jako alimentacyjnych albo niealimentacyjnych, niezależnie od okoliczności ich dokonania, w tym nazwania ich przez rodziców. Druga koncepcja, choć atrakcyjna ze względu na swą elastyczność, polegająca na przyznaniu rodzicom możliwości wyboru podstawy prawnej przysporzeń, wiąże się jednak z ryzykiem osłabienia obowiązku alimentacyjnego, jak również z niepewnością co do skutków prawnych przysporzeń, rozwiązywaną w drodze skomplikowanych zabiegów wykładni.

Wnioski

Analiza semantyczna przepisów tytułu II działu III k.r.o. prowadzi do kilku wniosków zestawionych skrótowo w poniższym wyliczeniu.

1. Zobowiązanie alimentacyjne może zostać wykonane nie tylko w drodze świadczenia alimentacyjnego objętego definicją art. 128 k.r.o., które można określić mianem świadczenia alimentacyjnego *sensu stricto*, ale także w dro-

dze świadczeń wykraczających poza tę kategorię, polegających na osobistych staraniach rodzica o osobę lub majątek dziecka, których wartość jest możliwa do oszacowania w pieniądzu (świadczenia alimentacyjne *sensu largo*). Świadczenie alimentacyjne *sensu stricto* obejmuje świadczenia polegające na *dare*, a także te świadczenia przyjmujące postać *facere*, które są konieczne do realizacji świadczeń z kategorii *dare*. Świadczenia alimentacyjne *sensu largo* przyjmują wyłącznie charakter *facere*.

2. Zawarta w art. 128 k.r.o. definicja obowiązku alimentacyjnego literalnie nie uwzględnia całokształtu potrzeb dziecka, które podlegają zaspokojeniu świadczeniami alimentacyjnymi, pomijając aspekt kierowania dzieckiem oraz jego reprezentacji. *De lege ferenda* korzystna byłaby korekta rozszerzająca tę formułę, która polega na zastąpieniu elementu wychowania szerszym pojęciem pieczy nad dzieckiem.

3. Silna postać obowiązku alimentacyjnego, ustalanego w oparciu o zasadę równej stopy życiowej, utrzymuje się w okresie małoletności dziecka bez względu na przerwy w jego wykonywaniu z uwagi na okresowe osiąganie przez małoletnie dziecko własnych dochodów. Obowiązek ten w okresie małoletności nigdy nie wygasa w pełni, nawet gdyby dziecko posiadało własne środki utrzymaniu, z powodu konieczności spełniania świadczeń polegających na *facere*, których wymaga nawet dziecko samodzielne ekonomicznie.

4. Świadczenia alimentacyjne nie mogą być dowolnie zastępowane przez rodziców darowiznami, wobec czego przysporzenia dokonane w zakresie obowiązku alimentacyjnego stanowią świadczenia alimentacyjne, niezależnie od nadanej im nazwy.

Wykaz literatury

Budna E., *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dzieci*, „Nowe Prawo" 1990, nr 7–9.

Dolecki H., Sokołowski T. (red.) *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Drabik L., Kubiak-Sokół A., Sobol E., Wiśniakowska L., *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2010.

Frąckowiak J., *Obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dziecka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1981, nr 582.

Gąsior S., *Zarząd majątkiem dziecka – rozważania teoretyczno-prawne w odniesieniu do art. 101 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 50.

Goettel M., *Szczególne cechy obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dzieci – zagadnienia wybrane*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2017, nr 3.

Ignatowicz J., Nazar M., *Prawo rodzinne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Jancewicz Z., *Kierunki zmian w przepisach o obowiązku alimentacyjnym*, [w:] P. Kasprzyk, P. Wiśniewski (red.), *Prawo rodzinne w dobie przemian*, Tow. Nauk. KUL, Lublin 2009.

Lech-Chełmińska M., Przybyła V., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Wyd. Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2006.
Łączkowska M., *Prawo alimentacyjne jako przykład regulacji prawnej solidarności międzypokoleniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2012, nr 3.
Łętowska E. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2013.
Matusik G., *Umowa darowizny na rzecz nasciturusa*, „Rejent" 2014, nr 5.
Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2014.
Oleszko A., *Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodziny w ramach obowiązku alimentacyjnego*, [w:] S. Wójcik (red.), *Prace cywilistyczne*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1990.
Piasecki K. (red.) *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
Piątowski J. (red.) *System prawa rodzinnego*, Ossolineum, Wrocław 1985.
Pietrzykowski K. (red.) *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
Smyczyński T. (red.), *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 12, C.H. Beck, Warszawa 2003.
Smyczyński T., *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka socjalna państwa*, Ossolineum, Wrocław 1978.
Sokołowski T., *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1987.
Sokołowski T., *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Ars boni et aequi, Poznań 2013.
Sosnowska D., *Alimenty a prawo karne. Praktyka wymiaru sprawiedliwości*, LexisNexis, Warszawa 2012.
Sylwestrzak A., *Zarząd dochodami z majątku dziecka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, nr 4.
Szczechowicz J., *Ochrona rodziny w świetle uregulowania art. 27 k.r.o.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 45.
Szlęzak A., *Zasada równej stopy życiowej w prawie rodzinnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1985, nr 1.
Wierciński J. (red.) *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
Wojtaszek-Mik E., *Wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego rodziców wobec dzieci,* [w:] M. Kosek, J. Słyk (red.), *W trosce o rodzinę. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Wandy Stojanowskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Summary

Parents' maintenance obligation towards a minor child – constructional remarks

Keywords: family law, maintenance obligation, maintenance allowance, protection of children's rights, donation for a child.

The purpose of this article is to propose the right direction of interpretation of the provisions of the Family and Guardianship Code regarding the maintenance obligation of parents towards minor children. The basic tool for achieving this goal has become a semantic analysis of selected provisions of the code, aimed at answering the question of why the legislator used different terms to describe the performance of a maintenance obligation: maintenance payment and performance of the maintenance obligation. As a result, the category of maintenance benefits in the strict sense of the word is covered by the definition of Art. 128 of the Family and Guardianship Code and the category of maintenance benefits in the broad sense of the word, although going beyond this definition, but leading to the implementation of the maintenance obligation. Moreover, it was proposed to change the current wording of Art. 128 of the Family and Guardianship Code by replacing the concept of upbringing with the concept of custody over the person of a child. It has also been found that additions made to a maintenance obligation constitute maintenance, irrespective of the name given to them.

DOI: 10.31648/sp.7978

Beata Wieczerzyńska
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0002-2257-9688
b.wieczerzynska@uthrad.pl

Przeszukanie w prawie antymonopolowym i praktyce Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Wstęp

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[1]. Realizując administracyjnoprawny model regulacji prawa konkurencji, organ ten pełni funkcje dochodzeniowe, oskarżycielskie i orzecznicze[2]. Do fundamentalnych zadań Prezesa UOKiK należy sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy antymonopolowej i wydawanie decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Aby wskazany organ mógł wywiązywać się z powierzonych mu zadań, został on wyposażony w instrumenty pozwalające na skuteczne wykrywanie zachowań, które mogą ograniczać wolną konkurencję na rynku. Jednym z tych instrumentów jest możliwość przeprowadzenia u przedsiębiorcy przeszukania pomieszczeń i rzeczy w toku postępowania wyjaśniającego lub postępowania antymonopolowego w celu znalezienia i uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk ograniczających konkurencję.

Przeszukanie jest zespołem czynności, które ingerują w istotne dla przedsiębiorców dobra chronione konstytucyjnie o charakterze podstawowym, jak: własność, prywatność, nienaruszalność miru siedziby przedsiębiorcy i wolność

[1] Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 275), dalej jako u.o.k.k., art. 29 ust. 1.

[2] M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, „Państwo i Prawo" 2012, nr 1, s. 50.

działalności gospodarczej. Charakter oraz waga tych praw i wolności przemawia za tym, aby w działaniach śledczych organu został zachowany wysoki wieloaspektowy standard sprawiedliwości proceduralnej.

Należy zbadać zatem, jak kształtują się szczegółowe uregulowania instytucji przeszukania w prawie antymonopolowym i problemy z ich stosowaniem w praktyce Prezesa UOKiK, zwłaszcza w kontekście skuteczności przeszukania jako instrumentu poszukiwania dowodów

Przeszukanie jako sposób pozyskiwania dowodów przez organ antymonopolowy

Kierując się kryterium uprawnień organu, stopniem dolegliwości i ingerencji w prawa podstawowe przedsiębiorców, należy wskazać, że w ramach uprawnień dochodzeniowych, w celu pozyskania dowodów, Prezes UOKiK ma kilka możliwości działania. Najmniej inwazyjnym środkiem, który może być stosowany nawet bez formalnego wszczęcia jakiegokolwiek postępowania, jest wezwanie do udzielenia informacji na podstawie art. 50 u.o.k.k. Po wszczęciu zaś co najmniej postępowania wyjaśniającego Prezes UOKiK może zainicjować bardziej ingerencyjny środek w celu uzyskania dowodów, jakim jest przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy na podstawie art. 105a u.o.k.k. Kontrola zakłada współpracę kontrolowanego przedsiębiorcy z kontrolującymi[3], polegającą na umożliwieniu wstępu do budynków, lokali i pomieszczeń przedsiębiorcy, a także co najmniej na przekazaniu żądanych dokumentów i informacji oraz umożliwieniu dostępu do informatycznych nośników danych. Trzecim środkiem dochodzeniowym jest przeszukanie na podstawie art. 105n u.o.k.k.

Przeszukanie jest najbardziej ingerencyjnym sposobem pozyskiwania dowodów przez organ. Czynności przeszukania należy bowiem osadzić w szerszym kontekście zapewnienia przedsiębiorcy sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji i w jej ramach, zapewnienia prawa do obrony oraz ochrony przedsiębiorcy przed nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencją organu administracji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym ingerencją w prywatność[4], mir i mienie przedsiębiorcy. Wskazane wartości są przedmiotem ochrony w art. 6 ust. 3 oraz art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka[5] i zgodnie z orzecznictwem

[3] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1703, Sejm VII kadencji, s. 13, https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/9F27C3A04DCCA6E8C1257BE3003730DF/%24File/1703.pdf (data dostępu: 1.05.2022).

[4] M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 177.

[5] Europejska Konwencja Praw Człowieka, wersja w jęz. polskim: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930610284/O/D19930284.pdf (data dostępu: 1.05.2022).

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz) przynależą także przedsiębiorcom jako ich prawa podstawowe[6], choć ETPCz akceptuje dalej posuniętą ingerencję organu publicznego w prawa podstawowe przedsiębiorców, w tym prywatność i mir, niż w przypadku osób fizycznych[7]. Także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE) ugruntowany jest już pogląd, że ochrona przedsiębiorców przed arbitralnym i nieproporcjonalnym działaniem organów ochrony konkurencji należy do zasad ogólnych prawa Unii[8].

O wyborze każdego z wymienionych środków dochodzeniowych decyduje, po pierwsze, spełnienie przesłanek przewidzianych w u.o.k.k., po drugie, potrzeba pozyskania dowodów w celu ustalenia stanu faktycznego w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. Wybór środka może być swobodny, ale nie dowolny. Organ powinien kierować się tu zasadą proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 19/17[9], odwołując się do zasady proporcjonalności, wskazał, że przeszukanie „powinno być stosowane tylko wówczas, gdy uzyskanie dowodów nie będzie możliwe przy użyciu środków ograniczających wolność w mniejszym stopniu, czyli wówczas gdy nieskuteczne okazuje się żądanie udostępnienia informacji na podstawie art. 50 u.o.k.k. lub kontroli przeprowadzanej na podstawie art. 105a u.o.k.k.". W świetle zasady proporcjonalności przeszukanie powinno być stosowane tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do realizacji celu ochrony konkurencji, np. gdy poszukiwanych informacji nie można pozyskać w drodze korespondencyjnej lub na podstawie oficjalnie dostępnych źródeł[10].

Przeszukanie jest dowodową czynnością wykrywczą, której celem jest, zgodnie z art. 105n u.o.k.k., znalezienie i uzyskanie informacji zawartych w różnego rodzaju przedmiotach mogących stanowić dowód w sprawie. Polega na możliwości wstępu do budynków, lokali, pomieszczeń oraz środków transportu przeszukiwanego przedsiębiorcy, samodzielnym poszukiwaniu i uzyskiwaniu dowodów z akt, ksiąg, pism, wszelkiego rodzaju dokumentów lub informatycznych nośników danych, urządzeń oraz systemów informatycznych, a także innych przedmiotów, jak również żądania ustnych wyjaśnień od prze-

---

[6] G. Materna, *Warunki podejmowania kontroli i przeszukań w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w aspekcie orzecznictwa na tle art. 8 ETPCz*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2015, nr 8(4), s. 10.

[7] Wyrok ETPCz z 16 grudnia 1992 r. w sprawie 13710/88 *Niemietz przeciwko Niemcom*, seria A nr 251-B; wyrok ETPCz z 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Société Colas Est i inni przeciwko Francji*, pkt 49.

[8] Wyrok TSUE z 18 czerwca 2015 r. w sprawie C583/13 *Deutsche Bahn i in. przeciwko Komisji*, pkt 19.

[9] Wyrok TK z 16 stycznia 2019 r. w sprawie P 19/17, s. 15, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2019/ (data dostępu: 1.05.2022).

[10] G. Materna, *Realizacja przez Komisję Europejską uprawnień kontrolnych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 7, s. 40.

szukiwanego lub osoby przez niego upoważnionej. Tak pozyskane dowody organ zabezpiecza w sposób wskazany w art. 105f u.o.k.k.

Istotą przeszukania, jako dowodowej czynności wykrywczej, w odróżnieniu do kontroli, jest samodzielność organu w poszukiwaniu, znajdowaniu i zabezpieczaniu dowodów, co wiąże się z brakiem konieczności współpracy przeszukiwanego przedsiębiorcy. Akcentuje się, że przedsiębiorca ma jedynie „znosić" czynności przeszukania[11]. Choć niezbędne jednak będą tu pewne pozytywne działania przeszukiwanego, jak np. udostępnienie zbiorów danych przechowywanych na serwerach przez podanie niezbędnych haseł czy kodów.

Ustawowo określona samodzielność organu w czynnościach przeszukania implikuje m.in. to, że przedsiębiorca nie może odmówić poddania przeszukaniu pomieszczeń i rzeczy, zatem przeszukanie jest środkiem przymusu, którego wzmocnienie następuje przez odpowiednie stosowanie do przeszukania na podstawie art. 105n u.o.k.k., szeregu przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 105q pkt 3 u.o.k.k.), co wyraźnie przesuwa tę instytucję w kierunku środków prawnokarnych w zakresie ukształtowania uprawnień organu przeszukującego[12]. O tym świadczy także sankcja za choćby nieumyślne uniemożliwienie lub utrudnianie rozpoczęcia lub przeprowadzenia przeszukania – na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 4 u.o.k.k. przedsiębiorcy grozi kara pieniężna w wysokości stanowiącej równowartość do 50 000 000 euro.

Art. 105n ust. 1 u.o.k.k. wskazuje, że przeszukanie może być przeprowadzone w toku postępowania wyjaśniającego (*in rem*), jak i postępowania antymonopolowego (*in personam*) w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Większość przeszukań u przedsiębiorców inicjowana jest już w postępowaniu wyjaśniającym, a więc w pierwszej fazie dochodzeniowej postępowania przed Prezesem UOKiK, mającym na celu co do zasady wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k.). Przeszukanie pomieszczeń i rzeczy przedsiębiorcy w toku postępowania wyjaśniającego ma tę zaletę dla organu w aspekcie efektywności jego czynności wykrywczych, że wykorzystuje silny element zaskoczenia, skoro następuje w fazie *in rem*. Ten element zaskoczenia jest mocno akcentowany jako istota instytucji przeszukania w prawie antymonopolowym, zapewniający skuteczność narzędziom pozyskiwania dowodów dla celów postępowań przed Prezesem UOKiK[13]. Jest

---

[11] M. Bernatt, *Komentarz do art. 105n*, [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2014, s. 1292; tak również: Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako SOKiK) w wyroku z 11 sierpnia 2003 r. w sprawie XVII Ama 123/02, Lex nr 108188.

[12] I. Gajewska-Leite, M. Modzelewska de Raad, *Kontrola i przeszukanie Prezesa UOKiK. Pięć lat doświadczeń po rozdzieleniu instytucji – już osobno czy nadal razem?*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2020, nr 4(9), s. 36.

[13] Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 26 kwietnia 2018 r. do sprawy P 19/17 przed Trybunałem Konstytucyjnym, s. 19–21, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=17764&sprawa=19832 (data dostępu: 31.05.2022).

to szczególnie istotne w przypadku zakazanych porozumień, które ze swej istoty mają charakter tajny i przedsiębiorcy z racji grożących za ich zawieranie administracyjnych kar pieniężnych nie dzielą się dobrowolnie z organem ochrony konkurencji dowodami bezprawnego zachowania na rynku.

Rzadziej natomiast przeszukanie jest inicjowane we właściwym postępowaniu antymonopolowym (*in personam*) w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

Ustawa w art. 105n określa przesłanki możliwości przeprowadzenia przeszukania, wskazując przesłanki ogólne, konieczne do spełnienia w każdym z postępowań oraz przesłanki szczególne konieczne do spełnienia, jeśli przeszukanie ma być przeprowadzone w toku postępowania wyjaśniającego. Do przesłanek ogólnych (art. 105n ust. 1) należy zaliczyć: 1) cel, jakim jest znalezienie i uzyskanie informacji i przedmiotów, mogących stanowić dowód w sprawie, 2) istnienie uzasadnionego przypuszczenia, że dowody te znajdują się u danego przedsiębiorcy. Przesłanki szczególne, warunkujące możliwość przeprowadzenia przeszukania już w postępowaniu wyjaśniającym, określa ust. 3 art. 105n, wskazując na taką możliwość, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie poważnego naruszenia przepisów ustawy lub mogłoby dojść do zatarcia dowodów. Ustawa zatem wymaga tu spełnienia przez organ wyższego standardu niż w przypadku przeszukania w postępowaniu antymonopolowym, przy czym, jak podkreśla się w literaturze, podejrzenie poważnego naruszenia przepisów ustawy, jak i obawa o zatarcie dowodów nie mogą być tylko hipotetyczne, a muszą mieć wymiar realny[14].

Wskazane przesłanki muszą podlegać badaniu przez sąd w postępowaniu o udzielenie zgody organowi na dokonanie przeszukania. Jednak rolą sądu jest nie tylko skontrolowanie legalności zastosowania przeszukania, lecz także jego celowości, zasadności, konieczności i proporcjonalności.

Zgoda SOKiK na dokonanie przeszukania

Przeszukanie, jak już wcześniej wskazano, jest zespołem czynności, które ingerują w istotne dla przedsiębiorców dobra o charakterze podstawowym chronione konstytucyjnie, jak: własność, prywatność, nienaruszalność miru siedziby przedsiębiorcy (art. 50 Konstytucji) i wolność działalności gospodarczej. Charakter i waga tych praw i wolności zdecydowały o tym, że ustawodawca wprowadził wymóg, aby przeszukanie następowało za zgodą wyspecjalizowanego sądu – SOKiK (kontrola *ex ante*), udzielanej w formie postanowienia na wniosek Prezesa UOKiK (art. 105n ust. 2 i 4 u.o.k.k.).

---

[14] B. Turno, *Komentarz do art. 105n*, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 6.

Wniosek organu o wydanie zgody na przeszukanie pomieszczeń i rzeczy musi być precyzyjny i wykazywać spełnienie przesłanek przeszukania z u.o.k.k., a ponadto musi zawierać uzasadnienie, dlaczego uzyskanie informacji i dowodów nie jest możliwe w trybie wezwania z art. 50 lub w trybie kontroli (zasada proporcjonalności). Powinien wskazywać dokładne określenie przedsiębiorcy lub przedsiębiorców mających być przeszukiwanymi, określać zakres przedmiotowy i czasowy przeszukania – zakres ten odnieść trzeba do zarzutu postępowania antymonopolowego w sprawie praktyki ograniczającej konkurencję lub przedmiotu postępowania wyjaśniającego, tj. na jakie okoliczności Prezes UOKiK może pozyskiwać dowody oraz do jakiego okresu mają się one odnosić, jak również wskazanie, że istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż dowody znajdują się w pomieszczeniach lub rzeczach przedsiębiorcy, u którego ma być przeprowadzone przeszukanie. Ostatnia ze wskazanych przesłanek, będąca podstawową materialną przesłanką przeszukania, ma charakter ogólny i jest nieostra. Dlatego bazując na dorobku doktryny procesu karnego, gdzie w art. 219 § 1 Kodeksu postępowania karnego także przesłanka ta występuje, należy powiedzieć, iż „organ procesowy musi posiadać informację, że w określonym miejscu (…) może znajdować się poszukiwana (…) rzecz. Informacja ta ma mieć charakter zobiektywizowany, musi istnieć w rzeczywistości i być tego rodzaju, że stwarza przekonanie o znajdowaniu się poszukiwanej (…) rzeczy w tym właśnie miejscu. (…) Decyzja o przeszukaniu musi mieć racjonalne uzasadnienie i opierać się na realnym prawdopodobieństwie wyprowadzonym z zebranych wiarygodnych informacji; nie jest dopuszczalne intuicyjne przeszukanie wszelkich miejsc”[15].

Jeżeli przeszukanie ma być przeprowadzone już w toku postępowania wyjaśniającego, wniosek Prezesa UOKiK powinien dodatkowo wskazywać spełnienie przesłanek szczególnych – uzasadnionego podejrzenia poważnego naruszenia przepisów ustawy lub możliwości zatarcia dowodów. Trzeba zaznaczyć, że ustawa nie określa, co należy rozumieć przez „poważne naruszenie ustawy”. Odwołując się do doktryny prawa konkurencji, o poważnym naruszeniu przepisów ustawy można mówić, gdy przedsiębiorcy może grozić wysoka kara pieniężna, a taka grozi np. za zawieranie porozumień zakazanych ze względu na cel (należących do tzw. *object box*), bowiem z samej swej natury (*per se*) zagrażają one prawidłowemu funkcjonowaniu konkurencji na rynku, bez konieczności wykazywania ich antykonkurencyjnych skutków. Należy tu zaliczyć np.: horyzontalne porozumienia (kartele) cenowe, ograniczenia produkcji lub sprzedaży, podział rynku, porozumienia kontyngentowe, zmowy przetargowe czy wertykalne porozumienia odnoszące się do ustalania sztywnej lub minimalnej ceny odsprzedaży[16]. Natomiast w zakresie przesłanki oba-

[15] R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Komentarz do art. 219*, [w:] R.A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 2: *Komentarz do art. 167–296*, Warszawa 2019, s. 3–4.

[16] B. Turno, *Kategoria porozumień zakazanych ze względu na cel w unijnym oraz polskim prawie ochrony konkurencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2, s. 38–39.

wy o możliwość „zatarcia dowodów" chodzi o wykazanie, w oparciu np. o dotychczasowe negatywne doświadczenie organu z tym przedsiębiorcą, że może on je zniszczyć, zmienić czy ukryć.

Niezwykle istotną kwestią, związaną z treścią wniosku o wydanie zgody na przeszukanie, jest wspomniane już skrupulatne i rzetelne określenie zakresu przedmiotowego i czasowego przeszukania, tzn. wskazanie na jakie okoliczności Prezes UOKiK może pozyskiwać dowody oraz jakiego okresu mają one dotyczyć. Jak wskazują praktycy prawa konkurencji, zakres przedmiotowy i czasowy przeszukania jest w praktyce Prezesa UOKiK formułowany zbyt szeroko, co stwarza ryzyko prowadzenia tzw. *fishing expeditions* (wyławiania informacji), czyli tych sytuacji, w których organ prowadzi lub ma stworzone warunki do prowadzenia przeszukania w zakresie szerszym niż powinno to mieć miejsce w oparciu o zakres przedmiotowy i czasowy podejrzewanego naruszenia[17] lub by pozyskiwać materiał dowodowy do wykorzystania w innym postępowaniu niż to, którego dotyczy przeszukanie[18]. Zagadnieniem tym niejednokrotnie zajmowały się sądy unijne, zwłaszcza TSUE w wyroku z 18 czerwca 2015 r. w sprawie C583/13 *Deutsche Bahn i in. przeciwko Komisji*. W orzeczeniu tym wskazano, że Komisja Europejska (jako unijny organ ochrony konkurencji) wyposażona została w szerokie uprawnienia dochodzeniowe, które w znacznym stopniu ingerują w niektóre prawa podstawowe przedsiębiorstw i osób fizycznych. Podnoszono, że KE powinny przysługiwać tak szerokie uprawnienia, a także odpowiedni margines uprawnień dyskrecjonalnych w ich wykonywaniu, gdyż naruszenia reguł konkurencji stanowią poważne naruszenia praw gospodarczych, na których oparta jest Unia Europejska. Jednocześnie jednak, właśnie z tej przyczyny, że uprawnienia KE są tak szerokie, sądy UE powinny zapewnić, aby prawa przysługujące przedsiębiorstwom i obywatelom były w pełni przestrzegane. KE nie może wykraczać poza granice dopuszczalne prawem, gdyż zagrażałoby to nienaruszalności istoty tych praw podstawowych gwarantowanej przez prawo Unii[19]. TSUE wskazał zatem, jako zasadę ogólną, że wszelkie dokumenty i informacje zebrane podczas kontroli (także przeszukania) wykorzystuje się tylko do celów, dla jakich zostały zebrane[20]. Ma to na celu zapobieżenie poszukiwaniu przez KE innych jeszcze informacji (*fishing expeditions*) pod pretekstem trwającej kontroli dotyczącej podejrzewanego naruszenia reguł konkurencji. KE nie może szukać dowodów dotyczących możliwych naruszeń reguł konkurencji UE innych niż związane z przedmiotem kontroli[21]. W orzecznictwie TSUE dopuszcza się jednak od-

[17] I. Gajewska-Leite, M. Modzelewska de Raad, op. cit., s. 44.

[18] K. Kowalik-Bańczyk, *Pochwała fishing expeditions. Glosa do wyroku SPI z dnia 6 września 2013 r., T-289/11, T-290/11 i T-521/11*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 7, s. 41.

[19] Wyrok TSUE z 18 czerwca 2015 r. w sprawie C583/13 *Deutsche Bahn i in. przeciwko Komisji*, pkt 61–63.

[20] Ibidem, pkt 56.

[21] Ibidem, pkt 64.

stępstwo od wyrażonej wyżej zasady, w sytuacji kiedy zebrane dokumenty i informacje nieobjęte przedmiotem kontroli mogą zostać użyte dla celów wszczęcia nowego dochodzenia, jeżeli zostaną one „przypadkowo znalezione" w trakcie kontroli (przeszukania)[22]. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, pojęcie „przypadkowo znalezione" dokumenty należy interpretować wąsko[23]. W szczególności nie można traktować jako „przypadkowe" znalezienie dowodów, gdy organ, inicjując pierwszą kontrolę, wiedział o możliwym innym naruszeniu, mimo to nie objął go formalnym zakresem kontroli. Jednocześnie kontrolerzy zostali poinstruowani, aby podczas kontroli zwracać uwagę na informacje dotyczące tego innego naruszenia, które ostatecznie stało się przedmiotem kolejnej kontroli[24]. W konsekwencji, jak stwierdził TSUE, takie zachowanie organu spowodowało nie tylko naruszenie prawa do obrony wnoszących odwołanie, lecz także, co nawet bardziej istotne, do rażącego naruszenia ich prawa do nienaruszalności miru domowego[25].

Wskazane orzecznictwo europejskie powinno stanowić istotną wskazówkę dla praktyki Prezesa UOKiK w materii konstruowania wniosków o wyrażenie zgody SOKiK na przeszukanie, a z drugiej strony – wskazówkę dla praktyki sądu do wnikliwego rozpatrywania tych wniosków, bowiem – jak podnosi się w piśmiennictwie[26], a za nim w orzecznictwie[27] – kontrola sądowa jest tu raczej nieco iluzoryczna i fasadowa.

Na pewną pozytywną zmianę praktyki SOKiK, dotyczącą kontroli *ex ante* wniosków o przeszukanie pochodzących od Prezesa UOKiK, zwracają uwagę Irena Gajewska-Leite i Małgorzata Modzelewska de Raad[28]. Autorki wskazują, opierając się na danych pozyskanych z UOKiK, że w latach 2015–2017 sąd zaakceptował wszystkie z 40 wniosków organu i wydał postanowienia o zgodzie na przeszukanie u przedsiębiorców. Natomiast w latach 2018–2020 na skierowanych do SOKiK 48 wniosków nieuwzględnionych zostało pięć wniosków. Autorki zauważają, że brak zgody sądu na przeszukanie w pięciu przypadkach,

---

[22] Wyrok TSUE z 17 października 1989 r. w sprawie C-85/87 *Dow Benelux NV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 17–19.

[23] K. Manteuffel, *Zakaz fishing expeditions w toku kontroli Komisji Europejskiej. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie C-583/13 P Deutsche Bahn AG i inni przeciwko Komisji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2015, nr 8(4), s. 122.

[24] Opinia Rzecznika Generalnego Nielsa Wahla z 12 lutego 2015 r. w sprawie C-583/13 P, *Deutsche Bahn AG i inni*, pkt 82.

[25] Wyrok TSUE z 18 czerwca 2015 r. w sprawie C583/13 *Deutsche Bahn i in. przeciwko Komisji*, pkt 83.

[26] B. Turno, E. Wardęga, *Uprzednia i następcza kontrola aktów upoważniających organ ochrony konkurencji do przeprowadzenia niezapowiedzianej kontroli (przeszukania) przedsiębiorcy. Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 października 2014 r. w sprawie Delta Pekárny przeciwko Republice Czeskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2015, nr 8(4), s. 114.

[27] Postanowienie SOKiK z 20 czerwca 2017 r. w sprawie XVII Amz 16/17, Lex nr 2430537.

[28] I. Gajewska-Leite, M. Modzelewska de Raad, op. cit., s. 51–52.

podczas gdy dotychczas były one uwzględniane w całej liczbie, świadczy o tym, że od 2018 r. SOKiK bardziej wnikliwie bada wnioski Prezesa UOKiK. Wiążą ten fakt z tym, że w sierpniu 2017 r. do Trybunału Konstytucyjnego zostało skierowane pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Warszawie, czy art. 105n ust. 4 zdanie drugie u.o.k.k., stanowiący iż na postanowienia SOKiK w przedmiocie zgody na przeszukanie nie przysługuje zażalenie, jest zgodny z Konstytucją. Zdaniem autorek mogło to wywrzeć efekt dyscyplinujący i skłonić do uważniejszej kontroli celowości przeprowadzenia przeszukania w danym postępowaniu przed Prezesem UOKiK.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianej sprawie nastąpiło 16 stycznia 2019 r.[29] stwierdzeniem, że art. 105n ust. 4 zdanie drugie u.o.k.k. jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał potwierdził, że postępowanie w przedmiocie wyrażenia przez SOKiK zgody na przeprowadzenie przeszukania dotyczy ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności przedsiębiorców, takie jak swoboda działalności gospodarczej, prawo do prywatności czy prawo do nienaruszalności mieszkania, których ochrona gwarantowana jest prawem do sądu, a w jego ramach prawem do bycia wysłuchanym. Wskazał, że w praktyce przedsiębiorca nie jest informowany o złożeniu wniosku do SOKiK o zgodę na przeszukanie. Dowiaduje się o przeszukaniu w momencie jego przeprowadzania, bowiem doręczane jest ono przeszukiwanemu najwcześniej w momencie rozpoczęcia tej czynności. Postanowienie SOKiK nie zawiera uzasadnienia, podobnie jak postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, w toku którego najczęściej jest przeprowadzanie przeszukanie. Odpis wniosku Prezesa UOKiK o wydanie przez sąd zgody na przeprowadzenie przeszukania nie jest włączany do akt prowadzonego przezeń postępowania. Sąd rozpatrujący w postępowaniu odwoławczym decyzję stwierdzającą praktykę ograniczającą konkurencję nie ma więc wglądu w motywy, jakie kierowały Prezesem UOKiK, ani dowody, podobnie jak nie ma wglądu w motywy i tok rozumowania sądu wydającego zgodę na przeszukanie, a także czy właściwie zostały określone okoliczności faktyczne, które stanowiły podstawę złożenia wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie przeszukania i co za tym idzie – czy właściwie określono zakres przeszukania. Zgoda na przeszukanie nie podlega również weryfikacji w żadnym innym postępowaniu.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przyznanie prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie SOKiK wyrażające zgodę na przeszukanie nie eliminuje skuteczności przeszukania. Nadal możliwe jest zachowanie, istotnego z tego punktu widzenia, elementu zaskoczenia przy przeszukaniu, gdyż wniesienie zażalenia nie musi wstrzymywać przeprowadzanych czynności. Dla zapewnienia ochrony praw przedsiębiorców w toku przeszukania istotna jest

[29] Wyrok TK z 16 stycznia 2019 r., w sprawie P 19/17, s. 15, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2019/ (data dostępu: 1.05.2022).

możliwość wypowiedzenia się i przedstawienia własnych argumentów oraz poddanie tej kwestii sądowej kontroli. Kontrola taka nie tyle chroniłaby przed nieuzasadnioną ingerencją, gdyż miałaby charakter następczy, ile służyłaby minimalizacji skutków tej ingerencji. Pozytywne rozpatrzenie zażalenia na postanowienie sądu w sprawie zgody na przeprowadzenie przeszukania dawałoby sądowi instancyjnemu możliwość pominięcia w toku postępowania antymonopolowego dowodów, które zostały zebrane przez Prezesa UOKiK z naruszeniem prawa.

Obecnie zażalenie na postanowienie SOKiK wyrażające zgodę na przeszukanie jest dopuszczalne na podstawie art. 394 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego jako zażalenie na postanowienie kończące postępowanie w sprawie.

Rozstrzygnięcie i argumentację Trybunału Konstytucyjnego należy ocenić pozytywnie, bowiem umożliwia ono właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron w duchu zapewnienia zasady sprawiedliwości proceduralnej – w jej ramach prawa do sądu i prawa do bycia wysłuchanym, które są jednymi z podstawowych praw jednostki i należą do fundamentalnych gwarancji praworządności.

Przebieg czynności przeszukania – podstawowe uprawnienia i obowiązki organu

Zgodnie z art. 105q pkt 1 u.o.k.k. do przeszukania stosuje się odpowiednio szereg przepisów regulujących kontrolę (art. 105a ust. 2 i 4–7, art. 105b, art. 105d–105h, art. 105j i art. 105k). Jednak, inaczej niż w przypadku kontroli, organowi przyznano autonomię w poszukiwaniu dowodów. Implikuje to możliwość przeszukiwania pomieszczeń i rzeczy, samodzielnego zabezpieczania dokumentów, nośników czy danych oraz selekcjonowania informacji mających znaczenie dla prowadzonej sprawy. Najważniejsze aspekty procedury prowadzenia przeszukań u przedsiębiorców zawarte zostały w akcie typu *soft law* wydanym przez Prezesa UOKiK pt. *Wyjaśnienia dla przedsiębiorców – przeszukania UOKiK*[30].

Aby przeszukanie mogło być przeprowadzone, art. 105a ust. 4 u.o.k.k. wymaga wydania przez Prezesa UOKiK lub na jego wniosek wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej upoważnienia do przeprowadzenia przeszukania.Upoważnienie musi posiadać wszystkie elementy wskazane w tym przepisie, w tym oznaczenie przeszukiwanego przedsiębiorcy, określenie zakresu przedmiotowego i okresu objętego przeszukaniem, a także określenie daty

[30] *Wyjaśnienia dla przedsiębiorców – przeszukania UOKiK*, Warszawa 2019, www.uokik.gov.pl (data dostępu: 18.05.2022).

rozpoczęcia i przewidywanej daty jego zakończenia. Niezależnie od upoważnienia, urzędnicy dokonujący przeszukania muszą przedstawić przedsiębiorcy postanowienie SOKiK o zgodzie na przeprowadzenie przeszukania. Dobrą praktyką stosowaną przez organ jest pozostawianie przedsiębiorcy przez urzędników przeprowadzających przeszukanie kopii postanowienia SOKiK lub jego odpisu.

Przeszukujący doręcza przeszukiwanemu lub osobie przez niego upoważnionej upoważnienie do przeprowadzenia przeszukania oraz okazuje legitymację służbową. W razie nieobecności przeszukiwanego lub osoby przez niego upoważnionej upoważnienie oraz legitymacja służbowa mogą być okazane innemu pracownikowi przeszukiwanego lub świadkowi (okazanie zastępcze).

Do przeszukania stosuje się odpowiednio również art. 51 ust. 1 i 2 oraz art. 52 ustawy Prawo przedsiębiorców[31]. Zgodnie ze wskazanymi przepisami przeszukanie przeprowadza się w siedzibie przeszukiwanego lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przeszukiwanego przedsiębiorcę. Czynności przeszukania powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przeszukiwanego. W praktyce może to być trudne ze względu na szerokie uprawnienia przysługujące przeszukującym, zwłaszcza uprawnienie, o którym mowa w art. 105o u.o.k.k., zezwalające na samodzielne sporządzanie kopii, wydruków i notatek z materiałów i korespondencji przedsiębiorcy oraz z informacji zgromadzonych na nośnikach, w urządzeniach lub w systemach informatycznych. Tak pozyskany materiał dowodowy podlega zabezpieczeniu przez przeszukujących. Z wszystkich czynności przeszukania winien być sporządzony protokół, który podpisuje przeszukiwany lub nie podpisuje, jeśli ma zastrzeżenia do przeprowadzonych czynności.

W sprawach praktyk ograniczających konkurencję największe zainteresowanie Prezesa UOKiK wzbudzają informacje zawarte w plikach elektronicznych. Zwykle to bowiem korespondencja e-mail lub inne pliki elektroniczne dostarczają dowodów na okoliczność nie tylko istnienia samego naruszenia, lecz także sposobu i zakresu, w jakim zostało ono wdrożone[32].

W praktyce wielce problematyczne jest pozyskiwanie i zabezpieczanie w trakcie przeszukania dowodów elektronicznych. Organ często pozyskuje dowody z dysku sieciowego przeszukiwanych podmiotów w postaci plików wyselekcjonowanych na podstawie słów kluczy i skopiowanych na pendrive przeszukiwanych, z którego wykonuje się kopię logiczną plików przenoszoną na dysk dowodowy czy też tworzy się tzw. kopię binarną dysku komputera, kopiowaną następnie na dysk twardy przeszukujących. Sporządzone w trak-

[31] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zmianami).

[32] I. Gajewska-Leite, M. Modzelewska de Raad, op. cit., s. 45.

cie przeszukania kopie logiczna i binarna zostają zabezpieczone przez umieszczenie ich w kopertach zaklejonych taśmą UOKiK i złożone w siedzibie urzędu[33].

Najczęściej jednak urzędnicy UOKiK kopiowali całą zawartość poczty elektronicznej prezesa czy innych pracowników spółki, bez ich selekcji w trakcie przeszukania w obecności przeszukiwanego. Następnie taka kopia binarna była zabezpieczana poprzez umieszczenie jej w kopercie i wynoszona do siedziby UOKiK i tam, bez udziału przeszukiwanego, poddawana przeglądaniu na specjalistycznym sprzęcie przez informatyka śledczego. Praktyka taka budziła zdecydowaną krytykę[34], bowiem skrzynka mailowa zawiera najczęściej także wiadomości o charakterze prywatnym, wrażliwym czy medycznym. Jak bowiem podkreślał ETPCz,obecnie między życiem prywatnym a zawodowym jednostki występują bardzo silne więzi, a sfery te mogą się w znacznej mierze pokrywać[35]. Ponadto skrzynka poczty mailowej może zawierać wiadomości związane z postępowaniami sądowymi, w tym karnymi, gdzie zarządzający przeszukiwanym jest stroną, jak również informacje, które mogłyby narażać osoby mu najbliższe na odpowiedzialność karną lub skutkować naruszeniem ich dóbr osobistych. Wreszcie może mieścić też korespondencję z prawnikiem zewnętrznym, objętą tajemnicą adwokacką lub radcowską (*legal professional privilege* – LPP), zaś jej poszanowanie stanowi prawo podstawowe ściśle powiązane z przysługującą jednostce wolnością od samooskarżania się[36]. W konsekwencji Prezes UOKiK w trakcie przeszukania mógł pozyskiwać informacje dalece wykraczające poza przedmiotowy zakres przeszukania, a odmowa wydania określonych dokumentów elektronicznych lub utrudnianie do nich dostępu jest uznawane przez Prezesa UOKiK za przejaw uniemożliwiania lub utrudniania przeszukania i skutkuje sankcjami finansowymi nakładanymi na przedsiębiorcę.

Praktyka organu kopiowania całych dysków i skrzynek mailowych nie budziła dotąd zastrzeżeń SOKiK rozpatrującego zażalenia na czynności przeszukania. Jednak w 2017 r., wskutek postanowienia SOKiK[37], nastąpiła zmiana praktyki Prezesa UOKiK w tym zakresie. Sąd zwrócił uwagę na kilka

---

[33] Na taki sposób pozyskiwania i zabezpieczania dowodów elektronicznych w trakcie przeszukania wskazuje treść uzasadnienia postanowienia SOKiK z 20 czerwca 2017 r. w sprawie XVII Amz 16/17, Lex nr 2430537.

[34] P. Skurzyński, M. Gac, *Niezapowiedziana kontrola Prezesa UOKiK – nowy standard pozyskiwania dowodów w formie elektronicznej. Glosa do postanowienia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 7 marca 2017 r., XVII Amz 15/17*,„Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2017, nr 8(6), s. 116.

[35] Wyrok ETPCz z 16 grudnia 1992 r. w sprawie 13710/88 *Niemietz przeciwko Niemcom*, pkt 109.

[36] B. Turno, A. Zawłocka-Turno, *Legal Professional Privilege and the Privilege Against Self-Incrimination in EU Competition Law after the Lisbon Treaty – Is It Time for a Substantial Change?*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies" 2012, nr 5(6), s. 204.

[37] Postanowienie SOKiK z 7 marca 2017 r. w sprawie XVII Amz 15/17, Lex nr 2334717.

zagadnień istotnych dla procedowania organu. Wskazał, po pierwsze, że przeglądanie i selekcja skopiowanych danych w siedzibie UOKiK jest w istocie czynnością przeszukania, mogącą mieć miejsce tylko w siedzibie przedsiębiorcy i w jego obecności. Nie jest natomiast tylko czynnością techniczną, jak podnosił Prezes UOKiK. Po drugie, sprecyzował, że przeglądanie zawartości kopii dysków twardych i poczty stanowią istotę przeszukania, ponieważ to w tym momencie dochodzi do konfrontacji organu z materiałem dowodowym. Czynność ta ma zatem bardzo istotne znaczenie dla kształtowania pozycji procesowej przedsiębiorcy i nie powinna być dokonywane bez jego udziału. Po trzecie, ustalił, że tylko sporządzanie kopii z poszczególnych i konkretnych dowodów (plików) znajdujących się na informatycznych nośnikach danych stwarza dla przedsiębiorcy gwarancje ochrony jego prawa do prywatności, nie zaś kopiowanie całych dysków. Ponadto wskazał, że nie może być skutecznym argumentem ten podnoszony przez organ, że selekcjonowanie dowodów bezpośrednio w miejscu ich pozyskania, czyli w siedzibie przedsiębiorcy, jest utrudnione z uwagi na konieczność posługiwania się specjalistycznymi narzędziami, bowiem urząd dysponuje oprogramowaniem do informatyki śledczej i komputerami przenośnymi, które mogą być wykorzystywane do przeszukiwania informatycznych nośników w siedzibie przedsiębiorcy. Zdaniem sądu wyraźna treść regulacji ustawowych nie daje Prezesowi UOKiK prawa do kopiowania i drukowania takich dowodów, które nie są związane z przedmiotem przeszukania (nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym przeszukania), skoro przeszukanie ma służyć tylko zebraniu informacji mogących stanowić dowód naruszenia przepisów ustawy u.o.k.k. W konkluzji sąd stwierdził, że nie można uznać za właściwy standard przeszukania w postaci kopiowania całych informatycznych nośników informacji należących do przedsiębiorcy i przeglądanie ich (a w istocie przeszukiwanie) w siedzibie organu i to pod nieobecność przedsiębiorcy.

Obecnie Prezes UOKiK, jak podkreślają praktycy ochrony konkurencji, stosuje się do standardu przeszukania wyznaczonego powyższym orzeczeniem SOKiK, a także przekazuje przeszukiwanemu przedsiębiorcy kopie i listy ostatecznie pozyskanych plików.

Podsumowanie

W obecnym kształcie formalne uregulowania procedury przeszukania, zwłaszcza po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, pozbawiającego zainteresowaną stronę możliwości zażalenia na postanowienia SOKiK o zgodzie na przeszukanie, wydają się być adekwatne do standardów ochrony praw podstawowych przedsiębiorców wypracowanych na gruncie art. 6 i art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

i wymaganych w orzecznictwie ETPC. Jednak gwarancje ochrony praw nie są oceniane wyłącznie z punktu widzenia kryteriów formalnych, ale również kryteriów jakościowych, tak aby efektywnie i realnie zapewnić ochronę przedsiębiorców przed ryzykiem nadużyć władzy[38]. I tu, mimo pozytywnych zmian, widoczne są mankamenty praktyki organu, zwłaszcza w zakresie zbyt szerokiego określania zakresu przedmiotowego i czasowego przeszukania, a także faktycznego poszerzania imperium organu przez uzurpowanie sobie dostępu do wszystkich danych elektronicznych przeszukiwanego.

W kontekście analizowanej problematyki przeszukania, jako uprawnienia dochodzeniowe organu administracji w sprawach ochrony konkurencji, trafna wydaje się refleksja Aleksandra Stawickiego, iż „błędne jest przekonanie, że egzekwowanie przepisów prawa konkurencji jest wprost zależne od zakresu kompetencji organu, i co za tym idzie, dążenie do ciągłego rozszerzaniauprawnień Prezesa UOKiK, zwłaszcza tych »dochodzeniowych« czy służących represji. Równocześnie prawa przedsiębiorcy postrzegane są jako »problem«, a w części wypadków wręcz jako narzędzie obstrukcji, co z kolei rodzi dążenie do ich ograniczania do niezbędnego minimum. Korzystając ze swoich praw w ich wymiarze formalnym, proceduralnym, strony postępowania podnoszą poprzeczkę i zmuszają organ do wysiłku, a nie do chodzenia na skróty (na przykład w zakresie zebrania i oceny materiału dowodowego). Tym samym te działania w finalnym rozrachunku służą poprawie, a nie osłabieniu jakości orzecznictwa organu”[39].

Z poglądem tym należy w pełni się zgodzić. Postulat zrównoważonych uprawnień procesowych organu i przedsiębiorców w trakcie postępowania antymonopolowego, na gruncie formalnym i praktycznym, dają optymalny balans pomiędzy zagwarantowaniem skutecznego egzekwowania prawa ochrony konkurencji a poszanowaniem praw podstawowych przedsiębiorców, co jest szczególnie istotne w kontekście wdrażania do prawa polskiego tzw. dyrektywy ECN+[40].

Wykaz literatury

Bernatt M., *Komentarz do art. 105n*, [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji ikonsumentów*,C.H. Beck, Warszawa 2014.

[38] I. Gajewska-Leite, M. Modzelewska de Raad, op. cit., s. 55.

[39] A. Stawicki, *Prawa przedsiębiorców jako warunek skutecznego egzekwowania przepisów prawa konkurencji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 3(10), s. 83–84.

[40] Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk UC69, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12342403/katalog/12757018#12757018 (data dostępu: 18.05.2022 r.).

Bernatt M., *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, „Państwo i Prawo" 2012, nr 1.

Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wyd. Nauk. Wydz. Zarządzania UW, Warszawa 2011.

Gajewska-Leite I., Modzelewska de Raad M., *Kontrola i przeszukanie Prezesa UOKiK. Pięć lat doświadczeń po rozdzieleniu instytucji – już osobno czy nadal razem?*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2020, nr 4(9).

Kowalik-Bańczyk K., *Pochwała fishing expeditions. Glosa do wyroku SPI z dnia 6 września 2013 r., T-289/11, T-290/11 i T-521/11*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 7.

Manteuffel K., *Zakaz fishing expeditions w toku kontroli Komisji Europejskiej. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie C-583/13 P Deutsche Bahn AG i inni przeciwko Komisji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2015, nr 8(4).

Materna G., *Realizacja przez Komisję Europejską uprawnień kontrolnych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 7.

Materna G., *Warunki podejmowania kontroli i przeszukań w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w aspekcie orzecznictwa na tle art. 8 ETPCz*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2015, nr 8(4).

Skurzyński P., Gac M., *Niezapowiedziana kontrola Prezesa UOKiK – nowy standard pozyskiwania dowodów w formie elektronicznej. Glosa do postanowienia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 7 marca 2017 r., XVII Amz 15/17*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2017, nr 8(6).

Stawicki A., *Prawa przedsiębiorców jako warunek skutecznego egzekwowania przepisów prawa konkurencji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2021, nr 3(10).

Stefański R.A., Zabłocki S., *Komentarz do art. 219*, [w:] R.A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 2: *Komentarz do art. 167–296*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Turno B, *Kategoria porozumień zakazanych ze względu na cel w unijnym oraz polskim prawie ochrony konkurencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2012, nr 2.

Turno B., *Komentarz do art. 105n*, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Turno B., Wardęga E., *Uprzednia i następcza kontrola aktów upoważniających organ ochrony konkurencji do przeprowadzenia niezapowiedzianej kontroli (przeszukania) przedsiębiorcy. Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowiekaz 2 października 2014 r. w sprawie Delta Pekárny przeciwko Republice Czeskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2015, nr 8(4).

Turno B., A. Zawłocka-Turno A., *Legal Professional Privilege and the Privilege Against Self-Incrimination in EU Competition Law after the Lisbon Treaty – Is It Time for a Substantial Change?*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies" 2012, nr 5(6).

Summary

A search in the antitrust law and practice of the President of UOKiK

Keywords: antitrust law, entrepreneurs' rights, search, the right to privacy.

A search is a set of activities that interfere with essential constitutionally protected goods of a basic nature, such as property, privacy, inviolability of the entrepreneur's seat and freedom of economic activity. The nature and importance of these rights and freedoms indicate that the investigative activities of the President of UOKiK should maintain a high, multi-faceted standard of procedural justice.

The aim of the article was to investigate the detailed regulations of the search institution in the antitrust law and the problems with their application in the practice of the President of UOKiK, especially in the context of the effectiveness of the search as an instrument of searching for evidence.

It should be concluded that, in the current form, the formal regulations of the search procedure seem to be adequate to the standards of protection of the fundamental rights of entrepreneurs developed in the jurisprudence of the ECtHR. However, the guarantees of the protection of rights are also assessed according to qualitative criteria, to effectively and realistically ensure the protection of entrepreneurs against the risk of abuse of power. And here, despite the positive changes, there are visible shortcomings of the authority's practice, especially in terms of defining the subject and time scope of a search too broadly, as well as the actual expansion of the authority's empire by usurping access to all electronic data of the searched person.

DOI: 10.31648/sp.7998

Dorota Wilkowska-Kołakowska
Politechnika Warszawska
ORCID: 0000-0002-5159-8255
dorota.kolakowska@pw.edu.pl

Problem centralizacji zadań publicznych w wybranych aktach normatywnych

Wstęp

Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej", która wyraża się m.in. w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny w oparciu o zasadę pomocniczości, samodzielności i właśnie decentralizacji wykonuje zagwarantowane przez ustawy zadania publiczne, których celem jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych, ale też realizacja zadań z zakresu administracji rządowej. W literaturze podkreśla się, że jedną z podstawowych zasad odnoszących się do funkcjonowania samorządu terytorialnego, a przede wszystkim do wykonywanych przez niego zadań i ich podziału, jest zasada subsydiarności (pomocniczości). Hubert Izdebski wskazuje na istotną rolę tej zasady w trzech płaszczyznach: określenia istoty zadań publicznych, dokonania rozdziału zadań publicznych między różne szczeble władz publicznych (w tym poszczególne szczeble samorządu terytorialnego), a także określenia podstawowych zasad wykonywania zadań publicznych[1]. Zasada pomocniczości bez dookreślenia jej treści została wyrażona w preambule Konstytucji RP słowami: „(…) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot"[2]. Zasada pomocniczości wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła Katolickiego i zakłada

[1] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 146.

[2] Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)

odpowiedzialność jednostki za zaspokajanie swoich potrzeb. Przewiduje również interwencję społeczności czy wspólnot, poczynając od najniższych, czyli rodziny, oraz innych wyższych instytucji społeczeństwa obywatelskiego, w przypadku gdy jednostka nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb. Dopiero gdy problemu nie można rozwiązać w obrębie społeczeństwa obywatelskiego, muszą wkraczać organy władzy publicznej (zadanie publiczne)[3]. Zasada pomocniczości została wyrażona także w art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej karty samorządu lokalnego[4]: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności". Jak wskazywała Irena Lipowicz w swoim artykule w odniesieniu do zasady pomocniczości, samorząd zachowuje podstawową rolę i funkcję. Chociaż, zdaniem autorki, w trakcie transformacji ustrojowej i odbudowy samorządu terytorialnego pojawiały się przede wszystkim obawy dotyczące możliwej recentralizacji, czyli przejmowania uprawnień samorządu przez administrację centralną, którego celem miał być dość sztywny, maksymalnie jednolity ustrój administracji publicznej[5]. Ostatnie zmiany w ustawodawstwie wskazują, że obawy autorki mogły się ziścić, gdyż, jak podkreśla się w literaturze, w Polsce po 2015 r. nastąpiły procesy centralizacyjne, których przedmiotem jest przejęcie niektórych kompetencji samorządowych władz lokalnych przez organy administracji rządowej[6]. Ponadto analiza poglądów doktryny przeprowadzone przez I. Lipowicz wskazują również na dokonywane za pomocą kolejnych zmian ustawowych odchodzenie od decentralizacji w kierunku recentralizacji[7]. Nie bez przyczyny podkreśla się też, że stosunek między sferą administracji rządowej i samorządowej powinien być ujmowany jako problem administracyjno-polityczny[8]. Jak wskazuje Michał Kasiński, ewolucja w kierunku centralizmu demokratyczne-

---

[3] Szerzej: H. Izdebski, op. cit., s. 147; por. także B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. siódme, Warszawa 2019, s. 28–30.

[4] Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

[5] I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–1998 – perspektywa administracyjna. Naprawa transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 3(291), s. 12; eadem, *Samorząd terytorialny a administracja rządowa administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, nr 4, Legalis.

[6] J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana* „Polityka i Społeczeństwo" 2020, nr 2(18), s. 31, https://journals.ur.edu.pl/polispol/article/download/1566/1463 (data dostępu: 10.06.2022).

[7] I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*; por. także B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019, s. 202–223; J. Korczak, *Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 192–212.

[8] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 132.

go w określonych warunkach nastąpić może również w państwie postkomunistycznym, którego ustrój konstytucyjny opierał się dotychczas na zasadach liberalizmu politycznego, tzn. w demokratycznym państwie prawnym[9]. Zygmunt Niewiadomski wskazuje także na zawodność zasady subsydiarności przy próbie określenia zadań administracji rządowej i samorządu terytorialnego[10].

Należy zatem stwierdzić, że rozgraniczenie zadań i kompetencji administracji rządowej i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest przedmiotem regulacji szeregu ustaw prawa materialnego, jednak wprowadzone zmiany w prawie wskazują na tendencję centralizacji zadań na rzecz administracji rządowej, co skutkuje ograniczaniem samodzielności administracji samorządowej. W niniejszym opracowaniu prześledzono cztery ustawy, które zostały znowelizowane w latach 2016–2020 i w których istotnie ograniczono kompetencje starostów oraz marszałków województw, przenosząc je na rzecz administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez tę administrację. Wybrane na potrzeby niniejszego opracowania ustawy dotyczą niezwykle istotnych dla danego obszaru problemów, jak sprawy ochrony środowiska, gospodarki wodnej, modernizacji rolnictwa oraz systemów informacji o nieruchomościach, dlatego prawidłowa realizacja celów założonych w nich przez ustawodawcę ma kluczowy charakter.

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[11] w pierwotnym brzmieniu tworzyła jako fundusze celowe Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej jako NFOŚiGW), wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej jako WFOŚiGW) oraz powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. NFOŚiGW i WFOŚiGW miały za zadanie prowadzić samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań odkreślonych w u.p.o.ś. oraz kosztów działalności (art. 400 u.p.o.ś. w pierwotnym brzmieniu). W stanie prawnym określonym w aktualnie obowiązującej ustawie WFOŚiGW są samorządowymi osobami prawnymi oraz samorządowymi jednostkami organizacyjnymi według ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[12] oraz ustawy z dnia

[9] M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), op. cit., s. 21.

[10] Z. Niewiadomski, op. cit., s. 144.

[11] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973, 2127, 2269; z 2022 r., poz. 1079, dalej jako u.p.o.ś.

[12] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927, 1981, 2054, 2270; z 2022 r., poz. 583, 655, 1079.

5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[13]. Do ich zadań należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5–9a, 11–22 i 24–42 u.p.o.ś. oraz „tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 400–400b u.p.o.ś. w aktualnym brzmieniu). Nowelizacja u.p.o.ś. w 2017 r. wprowadziła jednak ograniczenie w zakresie zarządzania i nadzoru nad tymi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Ograniczono mianowicie wpływ samorządu województwa na skład rad nadzorczych funduszów, do których sejmik województwa wyznacza tylko wiceprzewodniczących. Pozostali członkowie rad do 5-osobowego składu wyznaczani są, zgodnie z art. 400f u.p.o.ś., przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych, przez zarząd NFOŚiGW oraz przez wojewodę. Przewodniczący rad są wyznaczani przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników biura NFOŚiGW, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej podległe albo nadzorowane przez ministra właściwego do spraw klimatu lub jednostek podległych albo nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw klimatu. Członków rad nadzorczych WFOŚiGW powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw klimatu. W razie niewyznaczenia członków rad nadzorczych WFOŚiGW, odpowiednio przez: wojewodę, zarząd NFOŚiGW lub sejmik województwa, w terminie 30 dni od dnia wygaśnięcia mandatu minister właściwy do spraw klimatu może powołać na ich miejsce swoich przedstawicieli (art. 400f ust. 8 u.p.o.ś.). Ograniczenia w zakresie wyboru władz WFOŚiGW przez samorząd województwa widoczne są też w przypadku powoływania zarządów funduszy, które wprawdzie powoływane są przez zarządy województw, ale na wniosek zdominowanych przez przedstawicieli ministra właściwego do spraw klimatu rad nadzorczych. Liczące od jednego do dwóch członków zarządy WFOŚiGW stanowią prezesi zarządów WFOŚiGW albo prezesi zarządów WFOŚiGW i zastępcy prezesów zarządów WFOŚiGW. Zarządy województw otrzymały jedynie 7 dni od dnia doręczenia wniosku na powołanie członków zarządu WFOŚiGW zgodnie z tym wnioskiem. W razie niedotrzymania tego terminu, powołania członków zarządu wojewódzkiego funduszu dokonuje rada nadzorcza wojewódzkiego funduszu (art. 400j u.p.o.ś.).

Ustawodawca w art. 400p u.p.o.ś. przekazał także ministrowi właściwemu do spraw klimatu określanie (w drodze rozporządzenia) szczegółowego trybu działania organów WFOŚiGW oraz sposobu udzielania pełnomocnictw. Wy-

[13] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 547, 583.

nika z tego, że organ centralny nadaje jednolity statut funduszom wojewódzkim, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego i sprawnego działania WFOŚiGW oraz właściwej realizacji ich zadań.

W uzasadnieniu do przedstawionych zmian projektodawca wskazał, że pozwalały one na uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków rad nadzorczych. Poprzednia regulacja, która pozwalała na powoływanie członków rad nadzorczych przez ciało kolegialne, jakim jest sejmik województwa, niepotrzebnie przedłużały i tak skomplikowaną procedurę. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie, które zostało przyjęte przez ustawodawcę, zmierzające do przyznania właściwemu ministrowi kompetencji do powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych funduszy, „wprowadza więc jedno spójne i konsekwentne rozwiązanie, które umożliwia sprawne, bez niepotrzebnych opóźnień, zmiany składu rad nadzorczych funduszy”[14]. Należy jednak przychylić się do konkluzji wyrażonej w raporcie Janusza Paczochy, że w wyniku przejęcia władzy w radach nadzorczych i zarządach wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez przedstawicieli administracji rządowej nastąpiło faktyczne przejęcie kontroli nad przychodami wszystkich 16 WFOŚiGW oraz ich wydatkowaniem przez te samorządowe osoby prawne. Tym samym wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność województw, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych[15].

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego

Zadaniem Centrum Doradztwa Rolniczego (dalej jako CDR) i ośrodków wojewódzkich jest „prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich (art. 2b obecnie obowiązującej ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego[16]).

---

[14] Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, druk nr 1127 z 7 grudnia 2016 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1127 (data dostępu: 10.06.2022).

[15] J. Paczocha, *Raport „Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP”*, s. 53, https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-panstwo-antyobywatelskie (data dostępu: 10.06.2022).

[16] T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 721, dalej jako u.j.d.r.

Zgodnie z tekstem jednolitym z dnia 26 marca 2013 r. u.j.d.r.[17] jednostkami doradztwa rolniczego, oprócz CDR – państwowej osoby prawnej, było 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, które działały jako samorządowe wojewódzkie osoby prawne. Podlegały właściwym zarządom województw, które nadawały im statuty (art. 2 i 3). W wyniku nowelizacji ustawy, która miała miejsce w 2016 r., 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego zostało przekształconych w państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (art. 2 ust. 2 obecnie obowiązującej wersji ustawy). Obecnie jednostki doradztwa rolniczego podlegają ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, który nadaje im statut w drodze zarządzenia. Organem jednostki doradztwa rolniczego jest dyrektor powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 3 i 6).

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy powyższe zmiany miały na celu przeniesienie podległości i nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego z zarządu województwa do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zdaniem projektodawców recentralizacja ośrodków, do której w istocie doszło, miała przyczynić się do poprawy konkurencyjności i rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przez usprawnienie realizacji zadań związanych z zapewnieniem doradztwa rolniczego rolnikom. Ponadto celem zmian miało być efektywniejsze zarządzanie i lepsze funkcjonowanie ośrodków, umożliwienie ujednolicenia sposobów działania wśród rolników i mieszkańców obszarów wiejskich oraz usprawnienie komunikacji pomiędzy wszystkimi jednostkami doradztwa rolniczego, a także sprawniejsza kontrola działalności tych jednostek[18]. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że wprowadzone uregulowania ograniczyły zakres zadań zleconych, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki oraz co za tym idzie utratę przez województwa samorządowe możliwości kompleksowego wprowadzania w życie ich strategii rozwojowych, uwzględniających modernizację wsi i rolnictwa[19].

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne

Pod rządami poprzednio obowiązującego prawa wodnego[20] organami, które uczestniczyły w zarządzaniu zasobami wodnymi, byli: minister właściwy

[17] Dz.U. z 2013 r., poz. 474.

[18] Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, druk nr 572 z 31 maja 2016 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=572 (data dostępu: 10.06.2022).

[19] J. Paczocha, op. cit., s. 51.

[20] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121), dalej jako u.p.w. z 2001 r.

do spraw gospodarki wodnej, prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym marszałkowie województw. Obecnie, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[21], organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, powoływany przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich, dyrektor urzędu morskiego, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami u.p.w. marszałkowie województw mieli w zakresie gospodarowania wodami szerokie kompetencje. Na przykład jako zadanie z zakresu administracji rządowej właściwy marszałek województwa ustalał w drodze decyzji dla wód granicznych oraz śródlądowych linię brzegu (art. 15 ust. 2 punkt 2 u.p.w z 2001 r.). Dla pozostałych wód, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego, kompetencje wydawania decyzji dotyczących ustalania linii brzegu mieli starostowie. Obecnie kompetencja ta została przekazana organom centralnym, gdyż linię brzegu ustala, w drodze decyzji, na wniosek podmiotu mającego interes prawny lub faktyczny: 1) właściwy terenowy organ administracji morskiej – dla morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego; 2) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej – dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym odpływie wód powierzchniowych (art. 220 ust. 5 u.p.w. z 2017 r.).

Powyższa zmiana praktycznie uniemożliwia realizację przepisu wykonawczego do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[22], tj. rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[23]. Rozporządzenie to w § 46 stanowi, że od pierwszego stycznia 2023 r. przebieg granic działek ewidencyjnych między gruntami tworzącymi brzegi cieków, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych a gruntami do nich przyległymi wykazuje się w ewidencji na zasadach określonych w art. 220 ust. 5 u.p.w z 2017 r. Realizacja powyższego obowiązku byłaby raczej możliwa w trybie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy, gdy zadania ustalenia linii brzegu w głównej mierze realizowane były przez starostów oraz w mniejszym stopniu przez marszałków województw. W obecnym stanie prawnym możliwość wydania decyzji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w odniesieniu

[21] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233, 2368; z 2022 r., poz. 88, 258, 855, dalej jako u.p.w. z 2017 r.
[22] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1990, dalej jako u.p.g.k.
[23] Dz.U. z 2021 r., poz. 1390.

do dziesiątek tysięcy kilometrów linii brzegu do końca tego roku jest praktycznie niemożliwa[24].

Drugi problem wynikający ze zmian wprowadzonych przez u.p.w. z 2017 r. dotyczy ewentualnych odwołań od decyzji wydanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, dotyczących ustalania linii brzegu w trybie art. 220 u.p.w. z 2017 r., który w ust. 3 i 4 stanowi, że „jeżeli krawędź brzegu nie jest wyraźna, linia brzegu biegnie granicą stałego porostu traw, a jeżeli granica stałego porostu traw leży powyżej stanu wody, o którym mowa w ust. 1 – linią przecięcia się zwierciadła wody przy tym stanie z gruntem przyległym. Jeżeli brzegi wód są uregulowane, linia brzegu biegnie linią łączącą zewnętrzne krawędzie budowli regulacyjnych, a przy plantacjach wikliny na gruntach uzyskanych w wyniku regulacji – granicą plantacji od strony lądu".

Jak wynika z powyższego, w przypadku ustalenia linii brzegu w trybie określonym w art. 220 ust. 3 i 4 u.p.w. z 2017 r., tzn. w odniesieniu do plantacji wikliny, zawsze nastąpią zmiany granic nieruchomości przyległych do linii brzegu. W przypadkach gdy w wyniku tych zmian pole powierzchni tych nieruchomości będzie mniejsze od dotychczasowych zapisów w ewidencji gruntów i budynków oraz dziale I-O księgi wieczystej, należy się liczyć z odwołaniami właścicieli tych nieruchomości od decyzji wydanych przez ministra w trybie art. 220 ust. 5 pkt 2 u.p.w. z 2017 r. Liczba tego typu odwołań od decyzji wydanych przez ministra może w skali kraju liczyć kilkaset tysięcy, biorąc pod uwagę liczbę działek ewidencyjnych przylegających do linii brzegu, przyjmując, że według informacji podanej na stronie Wód Polskich długość rzek, potoków i strumieni wynosi 100 000 km[25], a tym samym długość ustalonej linii brzegu wynosi 200 000 km.

Według poprzednio obowiązujących przepisów u.p.w. z 2001 r. marszałkowie województw (jako zadanie zlecone) mieli kompetencje do wydawania pozwoleń wodnoprawnych w sytuacjach szczególnych, związanych z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko lub związanymi ze szczególnym wykorzystaniem wód, wykonywaniem urządzeń wodnych w sytuacjach określonymi w u.p.w. z 2001 r., pozwoleń na wykonanie budowli przeciwpowodziowych, na przerzuty wody i wykonanie niezbędnych do tego urządzeń wodnych (art. 140 ust. 2 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie kompetencje te zostały przejęte przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich (art. 397 ust. 3 u.p.w. z 2017 r.).

---

[24] Łączna długość cieków w granicach województwa zachodniopomorskiego wyznaczona na podstawie komputerowej mapy podziału hydrograficznego Polski (MPHP) wynosi 30,2 tys. km, a według informacji podanej na stronie Wód Polskich długość rzek, potoków i strumieni wynosi 100 000 km – http://eregion.wzp.pl/obszary/wody (data dostępu: 19.05.2022); https://wody.gov.pl/110-strefa-klienta/sytuacja-hydrologiczno-nawigacyjna (data dostępu: 19.05.2022).

[25] https://wody.gov.pl/110-strefa-klienta/sytuacja-hydrologiczno-nawigacyjna (data dostępu: 19.05.2022).

Do marszałków województw należały także określone w u.p.w. z 2001 r. zadania związane z melioracjami wodnymi, które polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodziami. Do zadań marszałka województwa należało także prowadzenie ewidencji wód stanowiących śródlądowe wody powierzchniowe istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz ewidencji melioracji wodnych (art. 70 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie zadanie to należy do Wód Polskich. Marszałek województwa w uzgodnieniu z wojewodą, na wniosek spółki wodnej lub zainteresowanych właścicieli gruntów, podejmował również w drodze decyzji rozstrzygnięcia dotyczące wykonywania urządzeń melioracji wodnych w sytuacjach określonych w art. 74 ust. 2 u.p.w. z 2001 r. na koszt Skarbu Państwa lub przy współudziale publicznych środków wspólnotowych oraz innych środków publicznych – art. 74b ust. 3 u.p.w. z 2001 r. Do zadań marszałka województwa należało także ustalanie dla każdego zainteresowanego właściciela gruntów, w drodze decyzji, wysokości opłaty melioracyjnej albo opłaty inwestycyjnej, proporcjonalnej do powierzchni gruntów, na które korzystny wpływ wywierają urządzenia melioracji wodnych szczegółowych. Zadania te były wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Do marszałka województwa należało ponadto programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, w trybie, o którym mowa w art. 74 ust. 2 u.p.w. z 2001 r., urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych (art. 75 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie zadania te zostały przejęte przez Wody Polskie (dział V rozdział 2 u.p.w. z 2017 r.)

Marszałek województwa wykonywał też prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód niewymienionych w pkt 1–3 art. 11 ust. 1 pkt 4. Ponadto Rada Ministrów w drodze rozporządzenia mogła powierzyć marszałkowi województwa wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa w stosunku do wód innych niż określone w ust. 1 pkt 4 i zaliczyć do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa niektóre wody określone w ust. 1 pkt 2 lit. b i c, jeżeli: 1) wody te były wykorzystywane przede wszystkim do regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa; 2) tereny, na których te wody się znajdują, miały charakter rolniczy i warunkiem rozwoju i restrukturyzacji rolnictwa na tych terenach była regulacja stosunków wodnych w glebie; 3) zakres i rozmiar utrzymywania tych wód wynikał z potrzeb funkcjonowania systemów melioracji wodnych (art. 11 ust. 3 u.p.w.

z 2001 r.). Obecna regulacja u.p.w. z 2017 r. przekazała wykonywanie praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa Wodom Polskim (w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych) oraz ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej (w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych) – art. 212 ust. 1 u.p.w. z 2017 r.

Jak wynika z analizy powyższych przepisów, marszałkowie województw utracili kompetencje jako organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami. Z kolei kompetencje w tym zakresie uzyskały takie organy, jak minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, dyrektorzy zarządów zlewni Wód Polskich, kierownicy nadzorów wodnych Wód Polskich oraz dyrektor urzędu morskiego[26].

Kluczowe kompetencje w zakresie zarządzania zasobami wodnymi utracili również starostowie, którym zostały odebrane zadania związane ze zgłoszeniami i pozwoleniami wodnoprawnymi. Według art. 123a u.p.w. z 2001 r. organem właściwym do przyjęcia zgłoszenia był właściwy miejscowo starosta wykonujący to zadanie z zakresu administracji rządowej, chyba że zgłoszenie dotyczyło przedsięwzięć na terenach zamkniętych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – wtedy organem właściwym do przyjęcia zgłoszenia był właściwy miejscowo dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Starosta wykonujący to zadanie z zakresu administracji rządowej był też organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, z wyjątkiem sytuacji gdy kompetencja ta należała do marszałka województwa (art. 140 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie organami właściwymi do wydawania zgód wodnoprawnych są właściwe organy Wód Polskich (dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich) oraz minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jeżeli wnioskodawcą są Wody Polskie. Kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich jest organem właściwym w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych (art. 397 ust. 3 u.p.w. z 2017 r.).

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu u.p.w. z 2017 r., charakter inwestycji w gospodarce wodnej, mających w dużej mierze wpływ na życie i zdrowie oraz mienie ludności, uzasadnia stworzenie takich uwarunkowań prawno-organizacyjnych w obszarze gospodarki wodnej, żeby proces inwestycyjny, zarówno na etapie planowania, jak i na etapie realizacji, był prowadzony terminowo, rzetelnie oraz efektywnie. Zdaniem ustawodawcy obowiązująca na podstawie u.p.w. z 2001 r. struktura prawno-organizacyjna gospodarki wodnej nie dawała gwarancji spełnienia tego postulatu. Konieczne zatem było zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej i wpływu ministra właściwe-

[26] A. Sznajder, *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, 2020, Legalis.

go do spraw gospodarki wodnej oraz podległych mu organów na wszystkie decyzje dotyczące gospodarki wodnej, w szczególności planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony wód oraz system zgód wodnoprawnych[27].

Podsumowując, należy jednak stwierdzić, że opisane uregulowania ograniczają zakres zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki oraz powiatowy. Według raportu autorstwa J. Paczochy województwa utraciły możliwość zarządzania strumieniami i rzekami kluczowymi z punktu widzenia utrzymania wód (zapobieganie suszom oraz stepowieniu ziem uprawnych, a także zapobieganie skutkom powodzi i lokalnych podtopień oraz ich ograniczanie). Powiaty utraciły kontrolę nad inwestycjami i przedsięwzięciami mogącymi pogorszyć jakość wód lub spowodować ich niewłaściwe wykorzystywanie, czyli utraciły kontrolę nad działaniami bezpośrednio wpływającymi na stan środowiska naturalnego na swoim terenie[28]. Z drugiej strony minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w zakresie realizacji kompetencji wynikających z treści art. 220 ust. 5 u.p.w. z 2017 r. został obciążony zadaniami praktycznie niemożliwymi do ich realizacji.

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne

Znowelizowana 16 kwietnia 2020 r. u.p.g.k. pozbawiła marszałków województw uprawnień w zakresie tworzenia wojewódzkich zestawień zbiorczych dotyczących danych o nieruchomościach objętych ewidencją gruntów i budynków (art. 25). Przepisy ustawy sprzed nowelizacji wprowadzały logiczną procedurę w zakresie tworzenia zestawień zbiorczych o nieruchomościach, tj. od szczegółu do ogółu. Według zasad obowiązujących przed zmianą starostowie sporządzali gminne i powiatowe zestawienia zbiorcze, weryfikując jednocześnie ich poprawność w zakresie danych powierzchniowych wynikających z Państwowego Rejestru Granic jako dokumentu referencyjnego. Po usunięciu ewentualnych niezgodności i stwierdzeniu, że dane te bilansują się na szczeblu powiatu, starostowie przekazywali te dane marszałkom województw, którzy z kolei weryfikowali je w zakresie danych powierzchniowych województwa wynikających z Państwowego Rejestru Granic. Po usunięciu ewentualnych niezgodności i stwierdzeniu, że dane dotyczące powiatów bilansują się na szczeblu województwa, marszałkowie przekazywali te dane do Głównego Geodety Kraju, który sporządzał krajowe zestawienie zbiorcze danych o gruntach i budynkach objętych ewidencją gruntów i budynków.

[27] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy Prawo wodne, druk nr 1529 z 25 kwietnia 2017 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529 (data dostępu: 10.06.2022).

[28] J. Paczocha, op. cit., s. 55–56.

Znowelizowana ustawa uprawnienia do tworzenia wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych przeniosła na szczebel centralny, upoważniając w tym zakresie Głównego Geodetę Kraju. W wyniku uchwalenia tej regulacji powstał swoisty paradoks, który polegał na tym, że marszałkowie województw pozbawieni zostali możliwości weryfikacji danych powierzchniowych dotyczących powiatów w granicach województw wynikających z Państwowego Rejestru Granic jako dokumentu referencyjnego. Marszałek województwa został pozbawiony możliwości sprawdzenia, czy te dane bilansują się na szczeblu województwa. W obecnym stanie prawnym bowiem marszałkowie otrzymują dane dotyczące województw ze szczebla centralnego, czyli od Głównego Geodety Kraju, nie mając możliwości weryfikacji ich poprawności.

Wprowadzona w 2020 r. nowelizacja u.p.g.k., pozbawiająca marszałków województw możliwości tworzenia zestawień zbiorczych o gruntach i budynkach na obszarze województwa, jest tym bardziej niepokojąca, gdyż dotychczas uznawany jako referencyjny Państwowy Rejestr Granic, według badań prowadzonych przez Mariusza Meusa, jest mało wiarygodny. Ustalenia M. Meusa wykazały, że w odniesieniu do najważniejszych odcinków granic, jakimi są granice Polski, występują bardzo poważne rozbieżności między długością granic według danych z Państwowego Rejestru Granic a danymi podawanymi przez Straż Graniczną. Różnice te przykładowo wynoszą: z Białorusią -2,44 km, z Ukrainą -0,21 km, ze Słowacją -0.,05 km, z Czechami -0,19 km. Autor w publikacji stwierdził, że występujące różnice wynikają z błędów zawartych w Państwowym Rejestrze Granic, ponieważ dane uzyskane od Straży Granicznej bazują na fizycznej lokalizacji słupów granicznych, zinwentaryzowanych geodezyjnie przez Straż Graniczną[29]. M. Meus objął badaniami jedynie przebieg granic najwyższej wagi, tj. granic Polski, należy jednak wziąć pod uwagę, że Państwowy Rejestr Granic jest rejestrem referencyjnym w odniesieniu również do granic województw, powiatów i gmin. Rezygnacja z możliwości weryfikacji danych o gruntach i budynkach w procedurach stosowanych w ustawie przed wprowadzoną zmianą w znacznym stopniu ograniczy wiarygodność tworzonych zestawień zbiorczych, bezpośrednio tworzonych na szczeblu centralnym.

Wnioski

W artykule przeanalizowano cztery ustawy, które zostały znowelizowane w latach 2016–2020 i zgodnie z którymi istotnie ograniczono kompetencje starostów oraz marszałków województw, przenosząc je na rzecz administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez tę administrację.

[29] M. Meus, *Niezgodności w danych geodezyjnych na temat przebiegu granicy państwowej Polski w PZGiK*, „Przegląd Geodezyjny" 2021, nr 12, s. 37–39.

Analiza miały na celu wykazanie, że w ostatnich latach miało miejsce zjawisko recentralizacji lub ponownej centralizacji, tzn. przejęcia uprawnień samorządu terytorialnego realizowanych w drodze zadań własnych i zleconych przez administrację centralną, co stanowi działanie naruszające istotę samorządności terytorialnej wyrażającej się przede wszystkim w trzech zasadach: subsydiarności (pomocniczości), decentralizacji i samodzielności.

Ustawodawca, który jest odpowiedzialny za zaprezentowane wyżej zmiany, argumentował, że są one niezbędne do zwiększenia efektywności rozwiązywania istotnych dla danego obszaru problemów, jak sprawy ochrony środowiska, gospodarki wodnej, modernizacji rolnictwa oraz systemów informacji o nieruchomościach. Opisane w artykule zmiany przepisów miały pozwolić na uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków rad nadzorczych WFOŚiGW, efektywniejsze zarządzanie i lepsze funkcjonowanie ośrodków doradztwa rolniczego, usprawnienie i przyspieszenie komunikacji między powiatami a Głównym Geodetą Kraju czy też stworzenie takich uwarunkowań prawno-organizacyjnych w obszarze gospodarki wodnej, żeby proces inwestycyjny, zarówno na etapie planowania, jak i na etapie realizacji, był prowadzony terminowo, rzetelnie oraz efektywnie.

Nie ulega jednak wątpliwości, że przeanalizowane w artykule zmiany ograniczyły w znaczący sposób samodzielność w wykonywaniu zadań przez samorząd terytorialny, szczególnie na szczeblu samorządu województwa i powiatu, a tym samym realizację zasady subsydiarności wyrażoną w art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej karty samorządu lokalnego[30]: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności". W wyniku opisanych zmian nastąpiło faktyczne przejęcie kontroli nad przychodami wszystkich szesnastu WFOŚiGW oraz ich wydatkowaniem przez te samorządowe osoby prawne, ograniczenie zakresu zadań zleconych, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki za pośrednictwem wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, które zostały przekształcone w ośrodki państwowe oraz co za tym idzie – utratę przez województwa samorządowe możliwości kompleksowego wprowadzania w życie ich strategii rozwojowych, uwzględniających modernizację wsi i rolnictwa. Ponadto skutkiem uchwalenia nowej u.p.w. była znacząca utrata kompetencji przez marszałków województw w sprawach gospodarowania wodami oraz przez starostów w zakresie zarządzania zasobami wodnymi, którym zostały odebrane zadania związane ze zgłoszeniami i pozwoleniami wodnoprawnymi.

Daleko idące konsekwencje praktyczne mają zmiany w u.p.w. z 2017 r. dotyczące przekazania organom centralnym kompetencji do ustalania linii

[30] Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

brzegu, które to zadanie w poprzednio obowiązującej ustawie należało do starosty i w mniejszym stopniu do marszałka województwa. Zmiana ta praktycznie uniemożliwia realizację przepisów wykonawczych u.p.g.k. zawartych w rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Jak wykazano w artykule, wydanie do końca 2022 r. decyzji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, ustalających linię brzegu w odniesieniu do tysięcy kilometrów brzegu, jest praktycznie niemożliwa. Podobnie jak niemożliwe będzie rozpatrzenie setek tysięcy odwołań właścicieli nieruchomości przylegających do ustalonej linii brzegu od wydanych przez ministra decyzji, w przypadkach gdy w wyniku realizacji tych decyzji pola powierzchni ich nieruchomości ulegną zmniejszeniu.

Podobne ograniczenia praktyczne, o których była mowa w niniejszym opracowaniu, wprowadzają zmiany w prawie geodezyjnym i kartograficznym. Wprowadzona w 2020 r. nowelizacja u.p.g.k., pozbawiająca marszałków województw możliwości tworzenia zestawień zbiorczych o gruntach i budynkach na obszarze województwa, jest niepokojąca, ponieważ dotychczas uznawany jako referencyjny Państwowy Rejestr Granic jest mało wiarygodny, choć jest on rejestrem referencyjnym w odniesieniu również do granic województw, powiatów i gmin. Rezygnacja z możliwości weryfikacji danych o gruntach i budynkach według procedur stosowanych w ustawie przed wprowadzoną w niej zmianą, kiedy to marszałkowie województw weryfikowali otrzymane dane w zakresie danych powierzchniowych województwa wynikających z Państwowego Rejestru Granic, w znacznym stopniu ograniczy wiarygodność zestawień zbiorczych bezpośrednio tworzonych na szczeblu centralnym.

Właściwy podział zadań z zakresu administracji publicznej między organy i organizacje państwowe a samorząd terytorialny jest bardzo ważny ze względu na wspomnianą w niniejszym opracowaniu efektywność w zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych oraz potrzeb państwa, ale kluczową jego przesłanką powinna być prawidłowa realizacja celów regulacji prawnych dotyczących tak istotnych dla danego obszaru problemów, jak sprawy ochrony środowiska, gospodarki wodnej, modernizacji rolnictwa oraz systemów informacji o nieruchomościach.

Wykaz literatury

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Izdebski I., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Jaworska-Dębska B, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Korczak J., *Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Lipowicz I., *Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–1998 – perspektywa administracyjna. Naprawa transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 3(291).

Lipowicz I., *Samorząd terytorialny a administracja rządowa administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2020, nr 4.

Meus M., *Niezgodności w danych geodezyjnych na temat przebiegu granicy państwowej Polski w PZGiK*, „Przegląd Geodezyjny" 2021, nr 12.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck/Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.

Paczocha J., *Raport Państwo Antyobywatelskie, Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-panstwo-antyobywatelskie.

Sznajder A., *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, 2020, Legalis.

Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, druk nr 1127 z 7 grudnia 2016 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1127.

Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, druk nr 572 z 31 maja 2016 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=572.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy Prawo wodne, druk nr 1529 z 25 kwietnia 2017 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529.

Wojnicki J., *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana*, „Polityka i Społeczeństwo" 2020, nr 2(18), https://journals.ur.edu.pl/polispol/article/download/1566/1463.

Summary

The problem of centralization of the tasks in the public administration using selected examples

Keywords: administrative law, state administration, self-government, centralization, decentralization, public tasks.

Local government, based on the principles of subsidiarity, independence, and decentralization, carries out public tasks guaranteed by law, the aim of which is primarily to meet the needs of local communities, but also to carry out tasks of government administration. In recent years, however, one can

observe centralization tendencies around the performance of own and commissioned tasks by local government units. These consist in taking over certain tasks, previously performed by local government, and by state bodies and organizations.

The aim of the article is to analyze the changes in the statutory regulations indicating the aforementioned centralization tendencies regarding the tasks previously performed by the local self-government and to determine their influence, on the one hand, on the efficiency in satisfying the needs of the local self-government communities, but also on the proper realization of the goals of the legal regulations concerning such important problems as the issues of environmental protection, water management, modernization of agriculture, or the real estate information system.

Based on the analysis of four laws conducted in the article, the Author established that because of their amendments in 2016–2020, the competencies of starosts and marshals of voivodeships were deprived or significantly reduced by transferring them to the government administration or organizational units created by this administration. These changes have significantly limited the independence in performing tasks by local government, especially at the level of voivodeship and private government, while not ensuring the proper implementation of the objectives of the legal regulations discussed in the article.

DOI: 10.31648/sp.7969

Wojciech Wojtyła
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0002-5482-705X
w.wojtyla@uthrad.pl

Od kryzysu samorządności do kryzysu funkcjonowania wspólnoty samorządowej

Wstęp

Artykuł 2 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi: ,,Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej"[1], zaś w myśl art. 15 tejże konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej[2]. W ten sposób twórcy ustawy zasadniczej przesądzili kwestię ustroju społecznego i politycznego w Polsce. W świetle Konstytucji RP podział terytorialny kraju ma uwzględniać wielorakie i złożone więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, zapewniając jednostkom terytorialnym i ich samorządom zdolność realizacji właściwych im zadań publicznych. Z mocy prawa mieszkańcy jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowią wspólnotę samorządową, a wybrany przez nich samorząd uczestniczy bezpośrednio w prawowaniu władzy publicznej, realizując (na własną odpowiedzialność) przypadającą mu w udziale na mocy ustaw istotną cześć zadań publicznych[3]. Oznacza to, że każda społeczność lokalna, nawet niewielka pod względem liczby ludności, ma w państwie swoją podmiotowość, przez co może i powinna twórczo wyznaczać i realizować własne zadania publiczne. Konstytutywnym

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483; zm. Dz.U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319).

[2] Ibidem.

[3] Por. A. Skibiński, M. Zwolak, *Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji*, ,,Studia Lubuskie" 2014, nr 10, s. 98 i nast.; P. Świtał, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 139.

elementem każdej jednostki samorządu terytorialnego jest tworzona przez ogół jej mieszkańców wspólnota samorządowa. W ramach systemu demokratycznego obywatele społeczności lokalnej zarówno uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, jak i są odbiorcami działań wybranych przez nich przedstawicieli poszczególnych organów władzy. Celem funkcjonowania samorządów terytorialnych jest realizacja zadań publicznych, zaś czynnikiem wzmacniającym ich żywotność i skuteczność jest optymalne upodmiotowienie przez państwo lokalnych społeczności. Nie bez znaczenia w tym względzie wydaje się wprowadzenie przez ustawodawcę do ustawy określającej istotę prawną samorządu terytorialnego w Polsce pojęcia ,,wspólnota samorządowa". Pojęcie to ma sens nie tyle i nie przede wszystkim prawno-socjologiczny, ile aksjologiczny i normatywny. Zwraca ono uwagę na określoną jakość i intensywność istniejących w danej społeczności międzyludzkich relacji, które nie są przypadkowe. Członkostwo wspólnoty samorządowej wiąże się bowiem z pewnymi obowiązkami i zobowiązaniami. Wśród nich, wedle intencji ustawodawcy, na plan pierwszy wysunięte zostało funkcjonowanie w sposób wspólny[4].

Celem artykułu jest odsłonięcie personalistycznych podstaw samorządności. Tezą rozważań jest twierdzenie, wedle którego to w niedocenieniu lub w wielorakiej dewastacji podmiotowego wymiaru samorządności tkwią najgłębsze źródła zaburzeń w funkcjonowaniu wspólnot samorządowych oraz przyczyny problemów realizacji właściwych im zadań publicznych. Analiza literatury przedmiotu pokazuje, że zagadnienie to nie było przedmiotem zbyt wielu studiów i opracowań[5]. Artykuł jest próbą spojrzenia na problem samorządności i wspólnoty samorządowej przez pryzmat wartości, na których opiera się etyka personalistyczna.

Diagnoza problemu: alienacja człowieka i społeczeństwa

Termin personalizm ma współcześnie profil interdyscyplinarny. Oznacza on zarówno określoną filozofię, której teoretyczne centrum stanowi osoba, jak i prąd kulturowo-społeczny promujący programy działań wspierających integralny rozwój osoby ludzkiej, w którym wartościom osobowo-duchowym są podporządkowane wartości ekonomiczne i techniczne[6]. U podstaw personalizmu leży przekonanie, że fundamentem, na którym winny kształtować się wszelkie relacje i więzi społeczne, jest osobowa podmiotowość człowieka i to ona stanowi podstawowe kryterium oceny założeń i programów społecz-

[4] P. Świtał, op. cit., s. 140.

[5] W Polsce problematyką personalistycznej koncepcji administracji zajmuje się przede wszystkim Sławomir Fundowicz z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

[6] I. Dec, *Personalizm*, [w:] A. Maryniarczyk (red.), *Powszechna encyklopedia filozofii*, t. 8, Lublin 2007, s. 122.

nych[7]. Jej afirmacja wymaga, zwłaszcza ze strony państwa i jego struktur, zapewnienia odpowiednich warunków. Pojęcie podmiotowości zostaje następnie rozszerzone na tworzone przez obywateli społeczeństwo. Przez podmiotowość społeczeństwa należy rozumieć autonomię poszczególnych grup społecznych względem państwa. Podobnie jak w przypadku pojedynczych osób, również w odniesieniu do społeczeństwa warunkiem koniecznym zachowania jego wolności i kreatywności jest możliwość podejmowania przez funkcjonujące w jego obrębie społeczności pośrednie własnych inicjatyw w dziedzinie ekonomicznej, politycznej i kulturowej. Zwraca na to uwagę Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*: ,,Osoba ludzka żyje i *podmiotowość społeczeństwa* wzrasta wtedy, kiedy wiele różnych relacji wzajemnie się ze sobą splata"[8]. W ten sposób postępuje proces ,,oddolnego" samoorganizowania się społeczeństwa. Społeczności pozbawione możliwości realizacji własnych inicjatyw skazane są na realizację inicjatyw ,,odgórnych", czyli niejako względem niej zewnętrznych. Sytuacja taka tłumi poczucie autonomii a wraz z nią przedsiębiorczość i pomysłowość, umacnia zaś stagnację i poczucie niemocy społecznej. Władysław Stróżewski pisze: ,,Inicjatywy wypływającej z samorządności nie da się niczym zastąpić. Nikt nie wie lepiej od samej społeczności, co jest w danej sytuacji naprawdę potrzebne i ważne. Troską mądrego rządu powinno być pobudzanie małych społeczności do inicjatywy i wspomaganie tych inicjatyw zarówno dla dobra ich samych, jak i dla dobra ogółu"[9].

W tym kontekście wciąż realnym zagrożeniem dla rozwoju osoby i społeczeństwa, a także dla umacniania samorządności jest problem alienacji. Jak wiadomo, to zaczerpnięte od Ludwiga A. Feuerbacha i Georga W.F. Hegla pojęcie znanym uczynił Karol Marks. Według autora *Kapitału* podstawową odmianą alienacji, czyli wyobcowania człowieka, jest alienacja ekonomiczna. Występuje ona w systemie kapitalistycznym i dotyka przede wszystkim robotników, których praca została zredukowana do pozycji towaru, a oni sami do roli narzędzi produkcji[10]. Leszek Kołakowski w książce *Główne nurty marksizmu* pisał: ,,W wyniku alienacji pracy życie gatunkowe człowieka, wspólnota ludzka są sparaliżowane; tym samym sparaliżowane jest jego życie osobowe"[11]. Zdaniem K. Marksa droga do przezwyciężenia alienacji wiedzie poprzez zmianę wadliwych stosunków ekonomiczno-społecznych. Może się to zaś dokonać jedynie na drodze rewolucji proletariackiej poprzez likwidację własności prywatnej[12].

---

[7] K. Guzowski, *Przedmowa*, [w:] J.M. Burgos, *Personalizm. Autorzy i tematy nowej filozofii*, tłum. K. Koprowski, Warszawa 2010, s. 10.

[8] Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus*, nr 49.

[9] W. Stróżewski, *Filozoficzne podstawy samorządności*, [w:] idem, *O wielkości. Szkice z filozofii człowieka*, Kraków 2002, s. 244.

[10] Por. L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu*, cz. I, Warszawa 1989, s. 116.

[11] Ibidem, s. 117.

[12] Por. K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, Warszawa 1969, s. 82.

Niemiecki myśliciel doszedł ostatecznie do wniosku, że wyeliminowanie alienacji możliwe jest tylko w społeczeństwie kolektywistycznym.

Koncepcja alienacji K. Marksa i sposobów jej przezwyciężania spotkała się z wieloraką krytyką. Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* z 1891 r. prognozował, że proponowane przez autora *Kapitału* rozwiązanie, mające służyć odwróceniu sytuacji ubogich i bogatych, w rzeczywistości zacznie działać na szkodę tych pierwszych. W ten sposób lekarstwo miało okazać się gorsze od samej choroby[13]. Weryfikacją historyczną zarówno zapowiedzi Marksa, jak i obaw Leona XIII stały się trudne doświadczenia krajów, w których systemem państwowym stał się socjalizm, określany mianem realnego[14]. Sprowadzając alienację do wizji personalistycznej, należy zauważyć, że jej mechanizm ujawnia się wszędzie tam, gdzie ma miejsce odwrócenie relacji środków i celów. Marks, dostrzegłszy alienację i groźne dla człowieka i społeczeństwa skutki, zbyt powierzchownie zidentyfikował jej źródło, ograniczając je tylko do sfery produkcji i własności, a więc wyłącznie do poziomu materialistycznego. Dlatego w analizie alienacji Jan Paweł II zwróci uwagę, że jej najgłębsza istota tkwi w zaprzeczeniu osobowo pojętej społecznej natury człowieka oraz w ignorowaniu jego zdolności do transcendencji zarówno w kierunku poznawanej prawdy, jak i w kierunku wspólnoty. W ten sposób, jak analizuje papież Wojtyła, ,,człowiek, nie uznając wartości i wielkości w samym sobie i w bliźnim pozbawia się możliwości przeżycia w pełni własnego człowieczeństwa i wspólnoty z innymi ludźmi"[15].

Na niebezpieczeństwo reifikacji człowieka poprzez wielorakie formy alienacji narażone są nie tylko społeczeństwa oparte na totalitarnym systemie władzy. Może mieć ona również miejsce w społeczeństwach demokratycznych, zorganizowanych od strony gospodarczo-ekonomicznej według modelu kapitalistycznego. W społeczeństwach tych alienacja występuje w sferze konsumpcji, ,,gdy człowiek wikła się w sieć fałszywych i powierzchownych satysfakcji, podczas gdy powinien spotkać się z pomocą w autentycznej i konkretnej realizacji swej osobowości"[16]. W dziedzinie wykonywanej przez człowieka pracy alienacja pojawia się wszędzie tam, gdzie ,,jej organizacja jest nastawiona tylko na maksymalizację produkcji i zysku, pomija zaś to, w jakim stopniu pracownik przez własną pracę realizuje się jako człowiek"[17]. Współczesnymi przejawami alienacji są wszelkie wielorakie formy manipulacji, korupcji i wyzysku, które polegają na tym, że ludzie w wyrafinowany i często bezwzględny sposób posługują się sobą nawzajem dla realizacji swych partykularnych interesów[18].

[13] Leon XIII, Encyklika *Rerum novarum* (15.05.1891), [w:] Leonis XIII Pontificis Maximi Acta, XI, ex Typographia Vaticana, Romae 1892, s. 99.

[14] Por. Jan Paweł II, op. cit., nr 12.

[15] Ibidem, nr 41.

[16] Ibidem.

[17] Ibidem.

[18] Ibidem.

Każde z tych zjawisk można porównać do procesu, który uruchamiając lawinę kolejnych, trudnych do zatrzymania działań, w pojedynczych ludziach i w społeczeństwach utrwala mechanizm zła moralnego.

Znamiona alienacji mają wszelkie próby niszczenia lub blokowania przez aparat państwowy twórczej podmiotowości człowieka, w tym także jego zdolności do podejmowania własnych inicjatyw. Uświadomienie sobie, a następnie adekwatne zrozumienie problemu alienacji ma realny wpływ na kształtowanie prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego, który z założenia nastawiony jest na realizację dobra wspólnego oraz na umacnianie podmiotowości każdego ze swych obywateli. Celem samorządu terytorialnego jest bowiem nie tylko zaspokajanie potrzeb materialnych w aspekcie gospodarczym i socjalnym, ale także, a raczej przede wszystkim, odczytywanie i zaspokajanie wielorakich potrzeb głęboko humanistycznych realizowanych w wymiarze kulturowym. Dlatego należy z całą mocą podkreślać, że uwarunkowania ekonomiczno-społeczne, które determinują istotę i działanie człowieka na poziomie ,,mieć", są wtórne w stosunku do wymiaru ludzkiego ,,być", a więc w stosunku do istoty rozumnej i wolnej, zdolnej do współpracy z innymi w duchu międzyludzkiej solidarności.

Ku personalistycznej koncepcji samorządności

Etymologiczne ujęcie terminu „samorządność" sugeruje jego ścisły związek z terminem ,,autonomia". Greckie słowo *autónomos*, którego źródłosłowem są wyrazy *autós* ('sam') i *nomós* ('prawo', 'zasada', 'zwyczaj'), znaczy tyle co ,,samorządny", ,,niezależny". *Słownik* języka *polskiego* pod red. Witolda Doroszewskiego wyraz ,,samorządny" definiuje jako ,,samodzielnie kierujący swą działalnością"[19]. Współcześnie autonomię łączy się z takimi elementami, jak „samodzielność, niezależność zjawisk, podmiotów, często ujmowaną w relacji do innych zjawisk, podmiotów i wskazującą na ich odrębność lub wypełnianą przez nie samodzielną funkcję w społeczeństwie"[20]. W swym klasycznym znaczeniu autonomia wskazywała przede wszystkim na możliwość samodzielnego decydowania o konkretnych sprawach. Dosłownie oznaczała tyle co ,,samostanowienie", w szczególności samostanowienie prawa, zakładającego podmiotowość jako zdolność do wydawania określonych aktów prawnych. To z kolei wiąże się z odpowiedzialnością zarówno za treść ustanawianych aktów prawnych, jak i za przestrzeganie ustanowionego prawa[21].

---

[19] https://sjp.pwn.pl/doroszewski/samorzadny;5494919.html (data dostępu: 1.03.2022).
[20] https://encyklopedia.pwn.pl (data dostępu: 1.03.2022).
[21] W. Stróżewski, op. cit., s. 237 i nast.

Istnieje wiele definicji zarówno samorządu, jak i samorządności. Obydwa te pojęcia są ważne i popularne. Termin „samorząd", dotyczący takich sfer, jak sfera prawna, polityczna, społeczna, gospodarcza czy kulturalna, sugeruje, że tym, co odgrywa rolę kluczową w kształtowaniu autonomii osób, jest terytorium (tj. samorząd terytorialny). Mówiąc zaś o samorządności jako autonomii, zwraca się uwagę przede wszystkim na wymiar podmiotowy społeczności lokalnych, a zwłaszcza na wymiar podmiotowy każdego pojedynczego człowieka – osoby, który do owej wspólnoty należy. Na pierwszy plan wysuwa się więc tu nie tyle kwestia stanowienia prawa czy kształtowania stosunków ekonomiczno-społecznych, w oparciu o będący w posiadaniu wspólnoty kapitał materialny, ile kwestia wolności i odpowiedzialności. Twierdząc, że człowiek jest istotą wolną, wskazuje się na ścisły związek autonomii i tego wszystkiego, co określane jest mianem człowieczeństwa. Sama autonomia, będąc wartością, jest warunkiem realizacji innych wartości, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Dlatego wszelkie próby ograniczania autonomii osób godzą w ich człowieczeństwo[22], a także w blisko niego sytuującą się ludzką godność.

Wolność jest podstawą samostanowienia, czyli autonomii osoby. Na gruncie polskiej filozofii zagadnieniu samostanowienia i jego osobowej struktury wiele uwagi poświęcił Karol Wojtyła. Naświetlając właściwą osobie złożoną strukturę samostanowienia, dostrzegł w niej klucz do wyjaśnienia problemu ludzkiej wolności, której samostanowienie stanowi najgłębszą istotę. „Wolność właściwa człowiekowi (…) utożsamia się z samostanowieniem jako z rzeczywistością doświadczalną i najpełniejszą – i najbardziej podstawową zarazem"[23]. W samostanowieniu osoba okazuje się tym, kto siebie samego posiada i zarazem sam sobie panuje. W ten sposób osoba ma nad sobą władzę, której nikt inny nad nią nie ma i mieć nie może. Uwaga ta jest brzemienne w daleko idące skutki. Otóż człowiek zdolny jest sam o sobie stanowić o tyle tylko, o ile sam siebie posiada i sam sobie panuje. Jednak jak okazuje się w praktyce, nie każdy sposób wykorzystania struktury samostanowienia prowadzi do spełnienia się człowieka w jego wymiarze osobowym i społecznym. Można przywołać liczne przykłady z historii powszechnej, także tej najnowszej, które dobitnie pokazują, że o wiele łatwiej jest zdobyć władzę nad innymi, niż osiągnąć władzę nad samym sobą. Bywa jednak i tak, że z lęku przed wolnością wynikającą z posiadania władzy nad sobą ludzie bez przymusu, w sposób demokratyczny oddają władzę w ręce dyktatora, gdy ten skutecznie przekona ich, że zapewni im wszystko, czego aktualnie potrzebują[24]. Najlepszym potwierdzeniem tej tezy jest historia dwudziestowiecznych systemów totalitarnych.

[22] Ibidem, s. 238.

[23] K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, [w:] T. Styczeń i in. (red.), *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 1994, s. 161.

[24] M. Rembierz, *Gra władzy i wolności. O ludzkich dążeniach do samostanowienia i podmiotowości w epoce ideologii konkurujących o zawłaszczenie człowieka*, [w:] J. Mysona-Byrska, W. Zuziak (red.), *Wolność i władza w życiu publicznym*, Kraków 2008, s. 115 i nast.

Na autonomii i wolności człowieka opiera się pojęcie odpowiedzialności. Twierdząc, że człowiek jest bytem autonomicznym, podkreśla się przede wszystkim jego zdolność do bycia odpowiedzialnym. Jednocześnie odpowiedzialny za swe działania może być tylko ktoś, kto w swych aktach jest wolny. Wszelki przymus wyklucza odpowiedzialność. Chociaż odpowiedzialność ze względu na wymiar społeczny ludzkiego bytowania i działania nabiera znaczenia międzyosobowego, jej podmiotem może być tylko indywidualny człowiek.

Samo pojęcie odpowiedzialności jest złożone i wielowymiarowe. Na płaszczyźnie filozoficznej odpowiedzialność można interpretować jako jeden z istotnych wymiarów ontycznego uposażenia człowieka. Jest ona także ważną i cenioną cnotą i wartością zarówno w życiu osobistym, jak i społecznym. Warto w tym miejscu przywołać typologię odpowiedzialności zaproponowaną przez Romana Ingardena. Krakowski filozof wyróżnia cztery sytuacje, w których pojawia się fenomen odpowiedzialności: 1. ktoś ponosi odpowiedzialność za coś; 2. ktoś podejmuje odpowiedzialność za coś; 3. ktoś jest za coś pociągany do odpowiedzialności; 4. ktoś działa odpowiedzialnie[25]. Na podstawie rozróżnienia powyższych sytuacji można mówić o czterech sensach odpowiedzialności: odpowiedzialności osobowej (czyli zdolności do bycia odpowiedzialnym), odpowiedzialności moralnej, odpowiedzialności prawnej (zewnętrznej wobec wewnętrznych intencji) oraz odpowiedzialności społecznej (będącej odpowiedzialnością za ostateczny rezultat działania)[26].

Z puntu widzenia podjętych w niniejszym artykule rozważań szczególnie ważna jest odpowiedzialność w jej wymiarze moralno-społecznym. Człowiek dlatego jest odpowiedzialny za swe czyny i dlatego przeżywa niejako „w sobie" odpowiedzialność, ponieważ ma naturalną zdolność rozpoznawania i odpowiadania na wartości. Człowiek jest przede wszystkim odpowiedzialny za realizację w swoim życiu wartości. Moralność, jak twierdzi Władysław Stróżewski, nie jest niczym innym, jak sposobem realizacji wartości osobowych, czyli takich, które rozwijają człowieka jako człowieka[27]. Już samo ogólne rozumienie wartości wskazuje na ich związek z osobą ludzką – jej naturą i godnością. Wartością jest to, co stanowi przedmiot szczególnego pożądania i dążenia człowieka, czyli cel podejmowanych przez niego wysiłków; mówiąc inaczej – wszystko to, co stanowi dla niego dobro.

Istotnym aspektem odpowiedzialności jest jej wymiar społeczny. Są bowiem wartości, które mogą być osiągane i realizowane w sposób indywidualny. Są jednak i takie, których realizacja wymaga wysiłku wspólnego określonej społeczności. Społeczny aspekt odpowiedzialności jest określany jako odpowiedzialność „przed kimś" i odpowiedzialność „za kogoś". Odpowiedzialność „przed"

---

[25] R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 2009, s. 73–74.

[26] J. Pawlica, *O odpowiedzialności*, [w:] W. Stróżewski, A. Węgrzecki (red.), *W kręgu filozofii Romana Ingardena*, Warszawa–Kraków 1995, s. 178 i nast.

[27] W. Stróżewski, *Istnienie i wartość*, Kraków 1981, s. 235.

oczywiście zakłada odpowiedzialność „za". W tym miejscu odpowiedzialność ujawnia się jako przyporządkowanie człowieka – osoby do świata osób. Być odpowiedzialnym znaczy być gotowym podjąć odpowiedzialność wobec drugiego i za drugiego. W ramach złożonych relacji międzyosobowych potrzeba odpowiedzialności „przed kimś" stanowi istotną podstawę wyłonienia władzy[28]. Odpowiedzialność społeczna w swym najściślejszym znaczeniu jest bowiem odpowiedzialnością za kształt życia społecznego i za określony ład społeczny. W społeczeństwach demokratycznych podmiotami tak pojętej odpowiedzialności są piastuni władzy, jak również obywatele, którzy w wolnych wyborach przekazali im swój mandat zaufania[29].

Naczelną wartością, za realizację której odpowiedzialni są wszyscy należący do danej grupy społecznej, jest dobro wspólne. Nadrzędnym celem każdego społeczeństwa politycznego, w tym także każdego samorządu, jest przede wszystkim realizowanie dobra wspólnego i troska o to, by było ono rzeczywiście wspólne, czyli dostępne dla każdego[30]. Wydaje się, że ten aspekt dobra wspólnego jest najczęściej pomijany, a tymczasem z samej swojej istoty treść pojęcia dobra wspólnego wprost odnosi się do człowieka i tego wymiaru jego podmiotowości, którym jest zdolność do samostanowienia.

Analizując przyczyny pomijania lub błędnego interpretowania idei dobra wspólnego Vittorio Possenti – wybitny włoski znawca filozofii polityki – wskazuje na wciąż zachowującą swą żywotność spuściznę zarówno teorii totalitarystycznych, dla których państwo jest organicznym *totum,* złożonym z części (obywateli), w którym dobro jednostki musi zostać całkowicie podporządkowane dobru całości, jak i teorii indywidualistycznych, dla których społeczeństwo jest prostym agregatem pozbawionym jedności. W obydwu przypadkach dobro wspólne jest dobrem prywatnym przynależącym bądź tylko państwu (totalitaryzm), bądź tylko poszczególnym członkom (indywidualizm)[31]. Z punktu widzenia personalizmu żadna z tych teorii mających swe wielorakie odmiany i odcienie nie jest prawdziwa. Ich wspólny błąd polega na tym, że zakładają one opozycyjność i wzajemną niesprowadzalność do siebie dobra jednostki i dobra społeczności. Kluczem do rozwiązania tego problemu jest zdolność osoby ludzkiej do w pełni podmiotowego bycia i działania w różnych wymiarach wspólnoty. W przeciwieństwie do indywidualizmu personalizm uznaje życie społeczne za naturalne i konieczne dla życia i rozwoju osoby ludzkiej. W opozycji zaś do totalitaryzmu personalizm podmiotowość osobową przyznaje wyłącznie pojedynczemu człowiekowi. Wszelkie zaś formy życia społecznego mają charakter bytów relacyjnych.

---

[28] K. Wojtyła, op. cit., s. 262.

[29] W. Wojtyła, *Osoba, społeczność, demokracja. W poszukiwaniu personalistycznych podstaw władzy społecznej*, Lublin 2020, s. 234.

[30] W. Stróżewski, *Filozoficzne podstawy…*, s. 247.

[31] V. Possenti, *Zarys filozofii polityki*, tłum. Anna Fligel, Lublin 2012, s. 97.

Społeczeństwo to zespół odpowiednio zorganizowanych relacji międzyludzkich. Podstawą jedności relacyjnej bytu społecznego, są transcendentne relacje osoby ludzkiej do dobra wspólnego. Istnieją różne rodzaje społeczności, poczynając od związków plemiennych, poprzez różne grupy interesów, związki, stowarzyszenia, partie, aż po wysoko zorganizowane struktury społeczne, takie jak państwo[32]. Wśród nich są wspólnoty powstałe w sposób naturalny, tj. ród czy naród, jak i społeczności powstałe w wyniku świadomego zrzeszania się ludzi dla realizowania określonych wspólnych celów, tj. stowarzyszenia, partie polityczne, fundacje czy korporacje zawodowe. Wśród społeczności istnieją społeczności niższego rzędu, związane chociażby wspólnym miejscem zamieszkania, pracą czy wspólnymi interesami. W ten sposób tworzą się wszelkiego rodzaju społeczności lokalne, zawodowe czy polityczne, mające prawo do własnej autonomii i samorządności[33]. W. Stróżewski pisze: ,,Społeczeństwo jest strukturą hierarchiczną. Obowiązuje w nim (…) hierarchia praw. Społeczność niższego rzędu nie może nie liczyć się z prawem obowiązującym w społeczności wyższego rzędu, do której ma się tak, jak część do całości. W ten sposób nie traci jednak praw do ograniczonego, ale autentycznego samostanowienia i samorządności. Wszelki zamach na tę część jej autonomii jest zamachem na samą jej istotę. Pozbawiona samorządności społeczność traci swą osobowość, przestaje być sobą"[34].

Z zagadnieniem relacji jednostka – społeczność wiąże się problem władzy będącą elementem konstytuującym i porządkującym nie tylko państwowość, ale każdą, nawet najmniejszą społeczność, która w obliczu pojawiających się nieuchronnie napięć i sporów potrzebuje autorytetu władzy. Jednym z zadań piastunów władzy jest pożytkowanie sprzecznych niekiedy dążeń jednostek dla dobra wspólnego społeczności. Spośród różnych rodzajów i form władzy najbardziej naturalną dla samorządności jest władza demokratyczna. W. Stróżewski twierdzi, że demokracja wynika z samej istoty samorządności, a zarazem stanowi jej podstawę – wynika, gdyż ,,ustanawia ją autonomiczność składających się na samorządną społeczność jednostek. I stanowi jej podstawę, bo w oparciu o tę właśnie strukturę władzy owa społeczność się rządzi"[35]. Warto w tym miejscu zauważyć, że demokracja stanowi nie tylko formę rządów, ale przede wszystkim określoną formę życia zbiorowego i uczestnictwa w zorganizowanym życiu społecznym, a więc pewien typ kultury. Podstawą tej kultury są wartości i zasady implikowane przez personalizm, wśród których szczególne miejsce zajmuje szacunek dla transcendentnej prawdy o godności człowieka i wypływających z niej praw.

---

[32] W. Chudy, *Osoba ludzka w społeczeństwie*, [w:] S. Fel, J. Kupny (red.), *Katolicka nauka społeczna. Podstawowe zagadnienia* życia społecznego i politycznego, Katowice 2007, s. 44.

[33] W. Stróżewski, *Filozoficzne podstawy*…, s. 240–241.

[34] Ibidem, s. 241.

[35] Ibidem, s. 241–242.

Wyzwania współczesnej administracji publicznej

Według definicji Jana Bocia administracja publiczna 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 społecznościach"[36]. Zdaniem autora przyjęcie takiego sposobu rozumienia administracji ,,sugeruje możliwość zwiększenia podmiotowego traktowania obywateli w konstruowaniu prawa materialnego, w tym także prawa konstytucyjnego, które powinno eksponować zadbanie o interesy obywateli w pierwszym rzędzie. Określenie to może być też potraktowane jako punkt wyjścia w budowaniu kryteriów podziału prawa administracyjnego. Odpowiada ono nadto wymogom ukazywania rozbieżności między praktyką administrowania a teoretycznymi wymogami jej treści postulowanej. Inaczej mówiąc, takie ujęcie administracji ma określone znaczenie społeczne, wyrażające się w ocenie przedsięwzięć administracyjnych pod względem ich zgodności ze zbiorowymi i indywidualnymi potrzebami obywateli. Daje wreszcie możliwość oceny efektywności działania administracji; w każdym czasie widać bowiem wyraźnie, czy administracja zaspokaja te potrzeby"[37].

Na podstawie dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że czoła zagrożeniu mechanizmem alienacji może stawić tylko społeczeństwo, dla którego podstawowym i najważniejszym dobrem wspólnym jest osoba ludzka i wszystko to, co służąc jej wszechstronnemu rozwojowi, umacnia zarazem podmiotowość społeczeństwa. Służba tak rozumianemu dobru wspólnemu stanowi sens istnienia i funkcjonowania wszelkich instytucji administracji publicznej na każdym jej szczeblu. Ich zdaniem jest dbanie o to, by wszyscy obywatele czuli się pełnoprawnymi gospodarzami i decydentami w sprawach, które ich dotyczą. Ujawniające się w ramach życia społecznego różnorodność i pluralizm nie kłócą się z potrzebą jedności, integralności i solidarności. Co więcej, zakładają je, domagając się obecności i zaangażowania jak największej grupy obywateli[38]. W ten sposób powstają kolejne poziomy struktur uczestnictwa i współodpowiedzialności. Obejmują one szereg istniejących między jednostką a państwem społeczności pośrednich, takich jak: korporacje zawodowe, związki zawodowe, stowarzyszenia kulturalne czy samorządy terytorialne. To same te społeczności wiedzą, co jest dla nich w danej chwili i sytuacji potrzebne i ważne. Dlatego inicjatyw wypływających z ich z samorządności nie da się niczym zastąpić.

W ostatnim punkcie rozważań dochodzimy do pytania: na jakich podstawach należy budować życie społeczne, by najpełniej mogła rozwijać się w nich

[36] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. dziesiąte, Wrocław 2004, s. 16.
[37] Ibidem, s. 17.
[38] A. Zwoliński, *Etyka urzędnika*, Kraków 2012, s. 178.

samorządność? Jakie wartości i zasady powinny stanowić fundament społeczeństwa, by mogło być ono społeczeństwem stanowiących o sobie obywateli? Żaden samorząd nie działa przecież w próżni aksjologicznej. Poszczególni przedstawiciele filozofii społecznej tworzą oczywiście własne zestawy wartości i zasad kształtujących ład społeczny, polityczny i gospodarczy. Na gruncie personalizmu, podkreślającego z jednej strony dobro osoby ludzkiej, z drugiej zaś dobro wspólne poszczególnych społeczności, najbardziej podstawowymi zasadami etyczno-społecznymi są: zasada godności osoby ludzkiej, zasada dobra wspólnego i solidarności oraz zasada pomocniczości (subsydiarności)[39]. Wymienione tu wartości i zasady nie wyczerpują całego ich katalogu. Wydaje się jednak, że mogą być one uznane za słuszne także na gruncie innych, nie tylko personalistycznych koncepcji życia społecznego. Ich realizacja stanowi ważne wyzwanie dla współczesnej administracji publicznej.

Wśród wartości i zasad organizujących i porządkujących kolejne wymiary życia społecznego miejsce szczególne zajmuje godność osoby ludzkiej. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. godność człowieka została uznana za fundamentalną wartość porządku prawnego. W jej preambule umieszczony został zapis: ,,(…) Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności (…)". W art. 30 ustawy zasadniczej czytamy: ,,Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych". W myśl powyższych zapisów godność jest ,,przyrodzona i niezbywalna", stanowi także ,,źródło wolności i praw". W polskim prawodawstwie zasada godności osoby ma charakter bezwzględny i stanowi podstawę całego porządku prawnego państwa. Władze publiczne są zobligowane do poszanowania i ochrony godności człowieka. Umieszczenie przez polskiego prawodawcę godności w ustawie zasadniczej jest wyrazem akceptacji przez niego orientacji personalistycznej oraz wyraża konieczność zapewnienia przez państwo odpowiednio wysokiego poziomu opieki socjalnej, która będzie odpowiadać owej godności[40].

Pojęcie godności człowieka ma charakter interdyscyplinarny, co utrudnia znalezienie konsensusu co do jej znaczenia. I chociaż nie została ona zdefiniowana w żadnym akcie normatywnym tak prawa międzynarodowego, unijnego (wspólnotowego), jak i krajowego, uznawana jest za podstawową kategorię antropologiczną występującą we współczesnych systemach prawnych[41]. Znamienne, że w pracach nad Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wraz z zasadą dobra wspólnego godność osoby uznana została za wartości przed-

[39] J. Kupny, *Podstawowe zasady życia społecznego*, [w:] S. Fel, J. Kupny (red.), op. cit., s. 78.

[40] Zob. J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 351.

[41] J. Wroceński, *Godność osoby ludzkiej podstawą prawa do wolności religijnej*, ,,Prawo Kanoniczne" 2016, nr 3(59), s. 8.

konstytucyjną, czyli wartość stanowiącą fundament aksjologiczny państwa, wyłączony z zakresu procedury głosowania parlamentarnego[42]. Warto zauważyć, że na podstawowy i pierwotniejszy w stosunku do państwa charakter godności człowieka w orzecznictwie wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo, wyroku z 4 kwietnia 2001 r. stwierdził: ,,Pojęcie godności człowieka nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne (…). Godność zatem nie może być rozumiana jako cecha czy zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności przysługującej każdemu człowiekowi"[43].

W personalistycznej koncepcji życia społecznego respekt dla godności człowieka uznać należy za obiektywne kryterium dobrego państwa i jego administracji. Jakość działania państwa ocenia się ze względu na to, czy i na ile zapewnia ono każdemu pojedynczemu człowiekowi – osobie odpowiednie środki do realizacji dobra wspólnego. To kolejne, wciąż aktualne wyzwanie dla samorządów terytorialnych.

Dobro wspólne jest wartością podstawową w Konstytucji RP. W jej preambule umieszczono zapis: ,,My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski". Art. 1 Konstytucji RP stanowi: ,,Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli". Tym samym polski prawodawca dobro wspólne uznał za jeden z fundamentów Rzeczpospolitej oraz za istotny element porządku demokratycznego. Uznał także prymat praw i wolności każdej jednostki. Oznacza to, że według ustawy zasadniczej państwo i jego organy mają wobec obywateli charakter służebny. Jak pisze Irena Lipowicz, ,,w takim ujęciu służba publiczna, zorganizowana według profesjonalnych kryteriów i dostępna w uczciwych, bezstronnych konkursach, łącząca ludzi ofiarnych i zapewniająca ciągłość administrowania państwem, służy dobru wszystkich obywateli"[44]. Jednocześnie zasada dobra wspólnego zobowiązuje wszystkie podmioty życia społecznego do twórczego wkładu w dobro całej społeczności. Warto zauważyć, że na gruncie personalizmu dobro wspólne nie stanowi zwykłej sumy dóbr je jednostkowych, dlatego nie można sprowadzać go jedynie do dóbr ekonomicznych czy materialnych społeczności. Dobro wspólne ma wymiar przede wszystkim podmiotowy w znaczeniu umożliwiania osią-

[42] W. Chudy, op. cit., s. 56.

[43] Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00.

[44] I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, ,,Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, R. LXXXIX, z. 3, s. 21.

gania w stopniu optymalnym doskonałości osobowej konkretnych osób jako uczestników różnych form życia społecznego[45].

Dobro wspólne jest wartością społeczno-moralną. Zobowiązuje ona wszystkich członków społeczeństwa, zwłaszcza tych, którym powierzona została władza nad innymi, do stwarzania warunków integralnego rozwoju człowieka. Płynące z zasady dobra wspólnego postulaty chroniąc dobro wspólne, mają zarazem na uwadze dobro osoby rozumiane jako jej zewnętrzny i wewnętrzny rozwój. Zasada ta określa zarówno uprawnienia wszelkich społeczności, jak i obowiązki pojedynczych osób, a także obowiązki społeczności mniejszych (tj. samorządów terytorialnych) na rzecz społeczności większych (tj. państwa)[46].

Z zasadą dobra wspólnego wiąże się zasada solidarności. Ze względu na to, że dobro wspólne stanowi ontologiczną podstawę solidarności, niektórzy autorzy zasadę solidarności nazywa zasadą dobra wspólnego[47]. Termin solidarność nawiązuje do łacińskiego słowa *solidum*. Używane w prawie rzymskim pojęcie to było rozumiane jako odpowiedzialność jednego za grupę osób lub jednego za drugiego[48]. Etymologicznie solidarność oznacza zatem wielostronną więź międzyludzką. Wyrastając z zasady godności osoby i dobra wspólnego, solidarność ma wymiar głęboko personalistyczny i etyczny zarazem. Cytowany wcześniej K. Wojtyła, który wiele uwagi poświęcił idei solidarności, twierdził, że jest ona podstawową pozytywną formą uczestnictwa osoby we wspólnocie i oznacza ,,stałą gotowość do przyjmowania i realizowania takiej części dobra wspólnego, jaka każdemu przypada w udziale z tej racji, że jest członkiem wspólnoty"[49]. Jest także mocną i trwałą wolą angażowania się na rzecz dobra wspólnego[50]. Solidarność jest tą cnotą społeczną, która nadaje kierunek wspólnemu działaniu w celu przezwyciężania wszelkiego rodzaju nieprawidłowości, niesprawiedliwości i krzywdy. W znaczeniu filozoficznym solidarność jest przeciwieństwem indywidualizmu i egoizmu, a także wrogości, nienawiści i walki. Odwołuje się bowiem do godności każdego człowieka, także tego, z którym toczy się spór. Prowadzi do wspólnej troski o dobro człowieka, jeżeli zaś przybiera formę walki, jest zawsze walką o sprawiedliwość i godne życie członków społeczności[51]. Józef Tischner w książce *Etyka solidarności*, wyjaśniając, co znaczy być solidarnym, pisał, że znaczy to ,,nieść ciężar drugiego człowieka. Nikt nie jest samotną wyspą. Jesteśmy zespoleni nawet wtedy, gdy tego nie

---

[45] W. Piwowarski, *Zasady społeczne w encyklice Jana Pawła II „Laborem exercens"*, [w:] Jan Paweł II, *Laborem exercens. Powołany do pracy*, komentarz pod red. J. Kruciny, Wrocław 1983, s. 100.

[46] Ibidem.

[47] S. Kowalczyk, *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Lublin 2005, s. 256.

[48] J. Majka, *Etyka społeczna i polityczna*, Warszawa 1993, s. 53.

[49] K. Wojtyła, s. 323–324.

[50] Idem, Encyklika *Sollicitudo rei socialis*, nr 38.

[51] A. Szostek, *Śladami myśli świętego. Osoba ludzka pasją Jana Pawła II*, Lublin 1994, s. 72.

wiemy. Łączy nas krajobraz, łączy nas ciało i krew – łączy praca i mowa. Nie zawsze jednak zdajemy sobie sprawę z owych powiązań (…), solidarności nie potrzeba narzucać człowiekowi z zewnątrz, przy użyciu przemocy. Ta cnota rodzi się sama, spontanicznie (…)"[52].

Etos solidarności stał się jednym z fundamentów III RP. Zasadnicze zręby tego etosu wyrastają z nauki i autorytetu Jana Pawła II. Solidarność w nauczaniu papieża z Polski skierowana jest przede wszystkim ku obronie wartości moralnych, do niej zaś winna dołączyć solidarność, która będzie zwrócona ku rozwiązywaniu problemów ludzkich, zarówno w dziedzinie życia prywatnego, jak i publicznego. Solidarność sama w sobie jest wartością etyczną i obowiązkiem moralnym, zgodnie z którym każdy człowiek, troszcząc się o dobro własne, powinien troszczyć się jednocześnie o dobro innych ludzi. Jan Paweł II zwracał uwagę, że cnotą solidarności powinni odznaczać się przywódcy polityczni i kulturalni oraz że powinna ona objąć wszystkie poziomy życia społecznego[53]. Niewątpliwie wspólnota samorządowa jest istotną przestrzenią powstania i realizowania wartości solidarności. Jest także ważną szkołą uczenia się kolejnych jej wymiarów i form.

Jednym z aktualnych i najważniejszych wyzwań współczesnej administracji jest promocja osoby ludzkiej i jej godności oraz umacnianie jej wolności i autonomii w życiu społecznym. Zgodnie z przekonaniem, że to nie człowiek istnieje dla organizacji, lecz to one istnieją dla człowieka, wszelkie działające w państwie organizacje pełnią funkcję służebną w stosunku do tego celu, jakim jest wielopłaszczyznowa samorealizacja osoby. Personalistyczna filozofia człowieka i społeczeństwa, która w centrum świata wartości umieszcza dobro i rozwój osoby ludzkiej, leży u podstaw zasady pomocniczości (subsydiarności). Społeczeństwo odpowiedzialnych obywateli to społeczeństwo oparte na zasadzie pomocniczości. W swoim aspekcie pozytywnym zasada ta wskazuje na pierwszeństwo i autonomię osoby, która ma prawo domagać się od społeczności, do której należy, by ją wspierała w wypełnianiu jej naturalnych zadań. Aspekt negatywny zasady pomocniczości, który nakierowany jest przeciw kolektywistyczno-totalitarnej funkcji społeczności państwowej, stwierdza, że państwo poprzez swoją władzę nie powinno być zagrożeniem dla uprawnień i zadań tak dla indywidualnych osób, jak też dla mniejszych grup społecznych czy społeczności. Dlatego jednostki wyższego rzędu powinny wspierać jednostki niższego rzędu jedynie w takim zakresie w jakim jest to konieczne[54]. W myśl zasady pomocniczości państwo winno spełniać niektóre funkcje opiekuńcze lub uzu-

[52] J. Tischner, *Etyka solidarności*, [w:] idem, *Etyka solidarności oraz homo sovieticus*, wyd. trzecie, Kraków 2018, s. 12–13.

[53] Jan Paweł II, *Droga solidarności*, przemówienie do intelektualistów i przedstawicieli klasy rządzącej, Santa Cruz, 12 maja 1988 r., [w:] idem, *Dzieła zebrane*, t. XII: *Homilie i przemówienia z pielgrzymek: Ameryka Północna i Południowa*, Kraków 2007, s. 785.

[54] S. Kowalczyk, op. cit., s. 260.

pełniające wobec obywateli, ale nie powinno ich wyręczać w trosce o siebie. Jednocześnie podkreślając rolę wolności i podmiotowości indywidualnych osób, zasada pomocniczości nie postuluje osłabienia władzy państwowej. Jak zauważa Stanisław Kowalczyk, rola państwa polega na ochronie praw i inicjatyw jednostek, a także poszczególnych wspólnot i grup społecznych. Struktura państwa powinna być tego rodzaju, aby mobilizowała jednostki do podejmowania wysiłku na rzecz pomnażania dobra wspólnego[55].

Warto zauważyć, że zasada pomocniczości także została przywołana w preambule Konstytucji RP: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny (…) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Jest ona jedną z podstawowych zasad ustrojowych". Umieszczenie zasady pomocniczości we wstępie do ustawy zasadniczej stanowi nakaz skierowany do ustawodawcy, który zobowiązuje go do jej realizacji w ustawodawstwie zwykłym[56].

Jedną z konsekwencji zasady pomocniczości jest decentralizacja władzy. Wyraża się ona w posiadaniu faktycznej autonomii przez społeczności terenowe i zawodowe w stosunku do władz publicznych. Jedyną granicę tej autonomii wyznacza dobro wspólne całej społeczności. Zastrzeżenie to uzasadnia fakt występowania wśród społeczności dużych niekiedy różnic. Obok niewielkich i ekonomicznie słabych społeczności istnieją społeczności duże o znacznym potencjale ekonomicznym i gospodarczym[57]. Decentralizacja administracji publicznej w Polsce i udział samorządów w sprawowaniu władzy publicznej jest jedną z zasad ustrojowych wyrażoną w art. 15 i 16 Konstytucji RP. Formą decentralizacji jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w ramach chronionej konstytucyjnie i ustawowo samodzielności[58].

Zakończenie

Spośród możliwych rodzajów władzy najbliższą samorządności jest demokracja. Wybitny przedstawiciel personalizmu amerykańskiego Ralph T. Flewelling twierdził, że personalizm i demokracja stanowią jakby dwa bieguny

[55] Ibidem, s. 162.

[56] K. Bandarzewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01*, „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 6, s. 49–50.

[57] J. Kupny, op. cit., s. 85.

[58] M. Kisała, *Granice decentralizacji, międzynarodowego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 64.

rzeczywistości osoby i społeczeństwa oraz ich wzajemnych relacji[59]. Rozwój demokracji i samorządności biegną równolegle. Obie w praktyce mogą realizować jedynie społeczeństwa świadome swej podmiotowości, odznaczające się wysokim stopniem samodzielności i samoorganizacji, a także dojrzałości i odpowiedzialności. Niebezpieczeństwem, na jakie narażona samorządność, a wraz z nią demokracja, są erupcja oraz przybierające różną postać i formę rozrost indywidualizmu i egoizmu, które zamykając drogę do międzyludzkiego dialogu, utrudniają lub uniemożliwiają realizację dobra wspólnego. Szczególnym zatem wyzwaniem dla wszystkich podmiotów państwowych, w tym także dla podmiotów administrujących, jest wskazywanie trwałych fundamentów aksjologicznych, które nie tylko będą chroniły demokrację przed degeneracją, ale które będą przede wszystkim zapewniały jej żywotność i rozwój. Personalizm przekonuje, że demokracja jako forma organizacji życia społecznego ujawnia w pełni swoją wartość tylko wówczas, gdy jako narzędzie w ręku odpowiedzialnych i mądrych obywateli służy wielowymiarowej afirmacji osoby i jej zdolności do samostanowienia. Uznając więc, że państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, należy uznać jednocześnie, że celem i sensem administracji publicznej jest przede wszystkim służba człowiekowi oraz jego wszechstronnemu rozwojowi. Jest to ideał, z realizacji którego nie wolno rezygnować.

Wykaz literatury

Auleytner J., *Polityka społeczna. Teoria i praktyka*, Wyd. WSP TWP, Warszawa 2000.
Bandarzewski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01*, „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 6.
Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. dziesiąte, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
Chudy W., *Osoba ludzka w społeczeństwie*, [w:] S. Fel, J. Kupny (red.), *Katolicka nauka społeczna. Podstawowe zagadnienia życia społecznego i politycznego*, Księgarnia św. Jacka, Katowice 2007.
Dec I., *Personalizm*, [w:] A. Maryniarczyk (red.), *Powszechna encyklopedia filozofii*, t. 8, Wyd. PTTA, Lublin 2007.
Flewelling R.T., *Personalism*, [w:] D.D. Runes (red.), *Twentieth Century Philosophy: Living Schools of Thought*, Philosophical Library, New York 1943.
Gacka B., *Personalizm amerykański*, Wyd. KUL, Lublin 1996.
Guzowski K., *Przedmowa*, [w:] J.M. Burgos, *Personalizm. Autorzy i tematy nowej filozofii*, tłum. K. Koprowski, Centrum Myśli Jana Pawła II, Warszawa 2010.
Ingarden R., *Książeczka o człowieku*, Wyd. Literackie, Kraków 2009.
Jan Paweł II, *Droga solidarności*, przemówienie do intelektualistów i przedstawicieli klasy rządzącej, Santa Cruz, 12 maja 1988 r., [w:] idem, *Dzieła zebrane*, t. XII: *Homilie i przemówienia z pielgrzymek: Ameryka Północna i Południowa*, Wyd. M, Kraków 2007.

[59] R.T. Flewelling, *Personalism*, [w:] D.D. Runes (red.), *Twentieth Century Philosophy: Living Schools of Thought*, New York 1943, s. 340; por. też: B. Gacka, *Personalizm amerykański*, Lublin 1996, s. 152.

Jan Paweł II, Encyklika *Sollicitudo rei socialis* (30.12.1987), AAS 80(1988).
Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus* (1.05.1991), AAS 83(1991).
Kisała M., *Granice decentralizacji, międzynarodowego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer/Wyd. UŁ, Warszawa–Łódź 2019.
Kołakowski L., *Główne nurty marksizmu*, cz. I, PWN, Warszawa 1989.
Kowalczyk S., *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Wyd. KUL, Lublin 2005.
Kupny J., *Podstawowe zasady życia społecznego*, [w:] S. Fel, J. Kupny (red.), *Katolicka nauka społeczna. Podstawowe zagadnienia z życia społecznego i politycznego*, Księgarnia św. Jacka, Katowice 2007.
Leon XIII, Encyklika *Rerum novarum* (15.05.1891), [w:] Leonis XIII Pontificis Maximi Acta, XI, ex Typographia Vaticana, Romae 1892.
Lipowicz I., *Dobro wspólne*, ,,Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, R. LXXXIX, z. 3.
Majka J., *Etyka społeczna i polityczna*, Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych, Warszawa 1993.
Marks K., Engels F., *Manifest komunistyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1969.
Pawlica J., *O odpowiedzialności*, [w:] W. Stróżewski, A. Węgrzecki (red.), *W kręgu filozofii Romana Ingardena*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa–Kraków 1995.
Piwowarski W., *Zasady społeczne w encyklice Jana Pawła II ,,Laborem exercens"*, [w:] Jan Paweł II, *Laborem exercens. Powołany do pracy*, komentarz pod red. J. Kruciny, Wyd. Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1983.
Possenti V., *Zarys filozofii polityki*, tłum. Anna Fligel, Wyd. PTTA, Lublin 2012.
Rembierz M., *Gra władzy i wolności. O ludzkich dążeniach do samostanowienia i podmiotowości w epoce ideologii konkurujących o zawłaszczenie człowieka*, [w:] J. Mysona-Byrska, W. Zuziak (red.), *Wolność i władza w życiu publicznym*, Wyd. Nauk. PAT, Kraków 2008.
Skibiński A., Zwolak M., *Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji*, ,,Studia Lubuskie" 2014, nr 10.
Stróżewski W., *Filozoficzne podstawy samorządności*, [w:] idem, *O wielkości. Szkice z filozofii człowieka*, Znak, Kraków 2002.
Stróżewski W., *Istnienie i wartość*, Znak, Kraków 1981.
Szostek A., *Śladami myśli świętego. Osoba ludzka pasją Jana Pawła II*, Inst. Jana Pawła II KUL, Lublin 1994.
Świtał P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Inst. Naukowo-Wydawniczy Spatium, Radom 2019.
Tischner J., *Etyka solidarności*, [w:] idem, *Etyka solidarności oraz homo sovieticus*, wyd. trzecie, Znak, Kraków 2018.
Wojtyła K., *Osoba i czyn*, [w:] T. Styczeń i in. (red.), *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Tow. Nauk. KUL, Lublin 1994.
Wojtyła W., *Osoba, społeczność, demokracja. W poszukiwaniu personalistycznych podstaw władzy społecznej*, Tow. Nauk. KUL, Lublin 2020.
Wroceński J., *Godność osoby ludzkiej podstawą prawa do wolności religijnej*, ,,Prawo Kanoniczne" 2016, nr 3(59).
Zwoliński A., *Etyka urzędnika*, Wyd. WAM, Kraków 2012.

Summary

From the crisis of self-government to the crisis of the functioning of the self-government community

Keywords: administrative law, person, society, common good, democracy.

The article is an attempt to look at the problem of self-government and the self-government community through the prism of the values on which personalistic ethics is based. The author proves that the deepest sources of disturbances in the functioning of self-government communities and the causes of problems in the implementation of their respective public tasks lie primarily in the underestimation or in the multiple devastations of the subjective dimension of self-government. It also claims that a particular challenge for all administrative entities is to base democratic authority, natural for self-governance, on the foundation of universal values that will not only protect self-government but which will, above all, ensure its vitality and development.

DOI: 10.31648/sp.7983

Grzegorz Zieliński
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0001-7517-920X
g.zielinski@uthrad.pl

Realizacja zasad informowania i czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w czasie epidemii COVID-19 i po jej zakończeniu

Wstęp

Epidemia COVID-19 wpływała nie tylko na funkcjonowanie organów administracji publicznej, ale także na osoby fizyczne, które są również stronami postępowań administracyjnych. Kontakt z organem administracji państwowej stał się znacznie utrudniony. Mimo niemalże zupełnego zamknięcia urzędów dla interesantów oraz ograniczeń w przemieszczaniu się, musieli oni w wielu przypadkach wykonać określone czynności proceduralne, których zaniechanie mogło pociągnąć za sobą wiele negatywnych dla nich konsekwencji. Artykuł 9 Kodeksu postępowania administracyjnego określa zasadę informowania, polegającą na czuwaniu przez organ administracji nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu[1]. Zasada ta określana jest również w doktrynie jako zasada obowiązku organów administracji publicznej udzielania informacji faktycznej i prawnej czy jako zasada obowiązku udzielania informacji przez organ administracji publicznej stronom oraz innym uczestnikom postępowania administracyjnego[2]. Natomiast zasada czynnego udziału strony nakazuje administracji publicznej umożliwienie stronie brania udziału w postępowaniu. Jej wyrazem jest m.in. obowiązek zawiadomienia strony o toczącym się postępowaniu, prawo wglądu w akta, prawo inicjatywy dowodowej itp.

[1] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 22.

[2] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 64.

W dobie epidemii COVID-19, aby zadbać o własne interesy, obywatel był zmuszony dostosować swoje działania do szeregu aktów normatywnych. Musiał przestrzegać nie tylko regulacji wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.). Swoje działania miał dostosować do najnowszych rozwiązań wprowadzonych ustawą 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[3], a także do ustawy 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[4] oraz innych ustaw, m.in. ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[5] oraz ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-19[6].

Celem niniejszego artykułu jest normatywna analiza zasady informowania w postępowaniu administracyjnym, ze zwróceniem uwagi na wyzwania stające przed administracją publiczną w czasie epidemii COVID-19, a przez to także ich wpływ na zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu. Niniejsze opracowanie ma również na celu wskazanie praktycznych sposobów radzenia sobie z prowadzeniem postępowań administracyjnych w poszanowaniu powyższych zasad w czasie epidemii koronawirusa i po jej zakończeniu. Celem autora jest ponadto dostarczenie osobom zainteresowanym informacji, w jaki sposób przepisy k.p.a. wyznaczają w praktyce polskiej administracji publicznej relacje między organami administracji a podmiotami administrowanymi (stronami i innymi uczestnikami postępowania) w toku postępowania administracyjnego w zakresie zasad wynikających z art. 9 i 10 k.p.a.

Udzielanie informacji w postępowaniu administracyjnym

Zasada informowania uznawana jest za jeden z najistotniejszych czynników wpływających na umacnianie się zasady praworządności w działaniach

[3] 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.).

[4] 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 (Dz.U. poz. 568 z późn. zm.).

[5] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 376).

[6] Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875 z późn. zm.).

administracji publicznej. Jest to jedna z zasad ogólnych k.p.a., na podstawie której w polskim porządku prawnym zaszczepiane jest prawo do dobrej administracji. Zasada informowania ma charakter gwarancyjny i ochronny względem jednostki jako podmiotu słabszego w stosunkach natury publicznoprawnej. W orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że organ administracji publicznej, jako podmiot silniejszy, dysponujący władztwem administracyjnym, nie może wykorzystywać swojej dominującej pozycji na niekorzyść strony. Przeciwnie, powinien on, szczególnie wobec strony działającej bez pełnomocnika, której zachowanie wskazuje, iż nie ma ona pełnego rozeznania w kwestiach procesowych lub materialnoprawnych, wypełniać wynikające z 9 k.p.a. obowiązki działania w sposób budzący zaufanie poprzez informowanie stron[7].

Organ administracji państwowej, także w czasie epidemii COVID-19, powinien działać z urzędu w zakresie realizacji obowiązków wynikających z art. 9 k.p.a. Warto w tym miejscu podkreślić, że organ nie jest zwolniony z obowiązku należytego i wyczerpującego informowania strony, również w sytuacji gdy na mocy przepisów szczególnych nie działa on z urzędu, lecz informacji udziela jedynie na żądanie strony. Bezczynność organu, także w czasie epidemii, w wykonywaniu obowiązku informowania stron stanowi naruszenie prawa[8]. Dodatkowo z omawianej zasady udzielania informacji wynika, że wykorzystywanie przez organ nieznajomości prawa przez obywatela jest niezgodne z prawem. Oprócz tego organ nie może wykorzystywać błędu strony lub jej nieporadności w okresie epidemii. Judykatura podkreśla bowiem, że organy administracji publicznej naruszają art. 9 k.p.a., kiedy znając nieporadność strony w interpretacji przepisów i wiedząc, że strona powołując się na dany przepis mogłaby uzyskać akceptowalne przez siebie rozstrzygniecie administracyjne, celowo odmawiają udzielenia jej wyjaśnień lub wskazówek lub nie informują strony, mimo jej wniosku, o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Obowiązek udzielania stronie informacji powinien być rozumiany w jak najszerszy sposób. Jego naruszenie zaś, niezależnie od trwania epidemii, należy traktować jako wystarczającą przesłankę do uchylenia decyzji[9]. Należy dodać, że art. 9 k.p.a. zobowiązuje organ do udzielania stronie potrzebnych informacji i wskazówek z urzędu, a nie tylko na wniosek.

Należyte i wyczerpujące informowanie strony oznacza dla ustawodawcy, że organ powinien uwzględnić przy formułowaniu swych pism do strony, że żądanie tylko wówczas odniesie skutek, jeśli jest zrozumiałe dla strony. Zasada wynikająca z art. 9 k.p.a. wyklucza zajmowanie przez organ prowadzący postępowanie pozycji „przeciwnika" strony. Niedopuszczalne jest, aby organ

[7] Wyrok WSA w Olsztynie z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 172/18, Legalis.
[8] Wyrok WSA w Poznaniu z 7 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Po 1053/18, Legalis.
[9] Wyrok WSA w Poznaniu z 10 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Po 1657/21, Lex nr 3371079.

wyczekiwał na popełnienie przez stronę błędu w celu wykorzystania tego błędu do uzasadnienia wydania niekorzystnego dla strony rozstrzygnięcia.

W sytuacji gdy jedna ze stron postępowania mogłaby ponieść szkodę z korzyścią dla innej, organ powinien przyjść jej z pomocą[10]. Nawet gdy pismo strony nie zawiera wyraźnego wniosku o zastosowanie konkretnego przepisu prawa, obowiązkiem organu jest rozważenie wszelkich możliwych środków – dopuszczonych przepisami prawa – służących należytemu załatwieniu sprawy[11]. Wynikającemu z art. 9 k.p.a. obowiązkowi organu odpowiada prawo strony do domagania się właściwej informacji, także w czasie epidemii COVID-19. Organ nie może się bronić biernością strony, gdyż sam wykazałby taką bierność wobec strony. To organ administracji ma bowiem czuwać, by strona nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa[12].

Formy realizacji zasady udzielania informacji w czasie epidemii COVID-19

Za realizację obowiązku udzielania informacji w czasie epidemii COVID-19 nie można uznać zwykłego odesłania strony do przepisów prawa, ich wskazania bądź zacytowania. Organ musi podać niezbędne wyjaśnienia co do treści przepisów oraz powinien udzielać wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć szkody[13]. Pogląd ten od dawna ugruntowany jest w orzecznictwie sądów[14] i jakże aktualny stał się w czasach epidemii COVID-19, kiedy kontakt z urzędem pozostawał utrudniony. Zatem wymaga się od organu wskazania zastosowania przepisów w sprawie, których udowodnienie przesądza pozytywne załatwienie sprawy. Na każdym organie administracji ciąży obowiązek jak najstaranniejszego wyjaśnienia podstawy faktycznej i prawnej decyzji. Na tym samym ogranie ciąży też obowiązek wytłumaczenia, dlaczego dany przepis znalazł zastosowanie albo dlaczego organ uznał go za niewłaściwy. Oprócz tego organ powinien przystępnie i precyzyjnie opisać stronom, jakie wymogi należy spełnić, by np. wszcząć jedno z postępowań nadzwyczajnych, a także wskazać im czym charakteryzuje się każdy z podanych trybów nadzwyczajnych[15]. Ciekawy pogląd w kwestii realizacji obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a, mogący mieć zastosowanie w czasach epidemii COVID-19,

[10] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, Legalis.

[11] Wyrok SA w Szczecinie z 9 lipca 2014 r., sygn. akt III AUa 1166/13, Legalis.

[12] Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 220/19, Legalis.

[13] R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Język skutecznej komunikacji z organem władzy publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2019, nr 6, s. 20–34.

[14] Wyrok NSA w Warszawie z 12 października 1987 r., sygn. akt IV SA 334/87, Legalis; wyrok WSA w Łodzi z 19 lutego 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 947/12, Legalis.

[15] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), op. cit.

wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Gdańsku. Sąd uznał, że udzielenie stronie wyczerpującej informacji nie zawsze może być uznane za należyte spełnienie przez organ administracyjny obowiązku z art. 9 k.p.a. W sytuacji bowiem gdy zachowanie strony, jej rozwój psychiczny czy też stan zdrowia wskazuje na to, że informacja do strony nie dotarła, organ zobligowany jest do podjęcia wszelkich dostępnych środków, które spowodują przyjęcie informacji przez stronę[16].

Zatem także odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kontaktować się z urzędem w czasach epidemii, należałoby szukać w zasadach ogólnych wyrażonych w art. 9 k.p.a., z których wynika, że organ prowadzący postępowanie obowiązany jest do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego[17]. Ze sformułowania „będących przedmiotem postępowania" wynikałoby, że organy obowiązane są udzielać informacji wyłącznie w sprawach, w których toczy się postępowanie. Taka wykładnia nie jest poprawna. Poprzez prawa i obowiązki będące przedmiotem postępowania należy bowiem rozumieć takie sprawy, które zgodnie z przepisami prawa podlegają rozpatrzeniu w trybie postępowania administracyjnego. Obowiązek zatem udzielania informacji stronie rozciąga się na cały tryb postępowania, tj. od wszczęcia postępowania, aż do jego zakończenia decyzją. Udzielenie informacji w fazie wszczęcia postępowania ma dla ochrony interesu prawnego strony doniosłe znaczenie. Brak bowiem znajomości przepisów prawa może powodować np. nieudolne określenie jakiegoś żądania.

Obowiązek organu administracji publicznej czuwania, aby strona i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa

Innym, szczególnie ważnym w czasach epidemii COVID-19 obowiązkiem organu administracji publicznej jest obowiązek organu czuwania „nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek"[18]. W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, że omawiana powinność wynikająca z art. 9 k.p.a. powinna być rozumiana tak szeroko, jak to tylko jest możliwe[19]. Ustanowiony w drugiej normie prawnej

[16] Wyrok NSA w Gdańsku z 2 grudnia 1992 r., sygn. akt SA/Gd 1806/92, Legalis.

[17] M. Karciarz, *Postępowanie administracyjne w okresie koronawirusa (COVID-19) z perspektywy obywatela – poradnik dla mieszkańca*, 2020, Lex.

[18] Art. 9 zd. 2 k.p.a.

[19] Wyrok WSA we Wrocławiu z 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 237/19, Legalis.

art. 9 obowiązek jest pod względem podmiotowym szerszy – obejmuje bowiem nie tylko stronę, lecz także uczestników postępowania (np. świadków, biegłych, osoby trzecie). Pod względem przedmiotowym jest to zakres węższy – dotyczy bowiem jedynie informacji prawnej, i to udzielanej tylko dla ochrony przed poniesieniem szkody przez stronę lub innych uczestników postępowania. Wprawdzie obowiązek pod względem przedmiotowym ograniczony jest do informacji prawnej, ale jego realizacja, jak stanowi art. 9, nie może ograniczyć się wyłącznie do informacji o przepisie prawa, ale obejmuje udzielanie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek[20]. Zatem ani w czasie epidemii, ani poza nią organ nie może ograniczyć się tylko do udzielenia informacji prawnej, lecz również musi podać niezbędne wyjaśnienia co do treści przepisów oraz udzielać wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć jakiekolwiek szkody. W tym sensie można zatem przyjąć, że organ jest powołany do roli doradcy i obrońcy uczestników postępowania[21]. Zatem w stosunku do stron powyższy przepis uchyla zasadę *ignorantia iuris nocet*[22].

Organy administracji mają szczególny obowiązek staranności o to, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa w postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy społecznej[23]. W ramach obowiązków organu wynikających z zasady udzielania informacji faktycznej i prawnej pracownicy socjalni są zobligowani przekazać stronie wszelkie niezbędne informacje o sytuacji prawnej, w jakiej się znalazła, i wynikających z tego tytułu uprawnieniach i obowiązkach. Brak znajomości przepisów może stanowić przyczynę nieudolnego, a nawet destrukcyjnego dla strony działania, czemu zapobiec ma obowiązek organu dostarczenia właściwych informacji. Organ nie może ograniczyć się tylko do udzielenia informacji prawnej, lecz również musi przekazać odpowiednie wskazówki, jak należy postąpić, aby uniknąć szkody[24]. Brak prawidłowego pouczenia strony w zakresie kontraktu socjalnego stanowi uchybienie podstawowym zasadom postępowania ustalonym w k.p.a., w tym zasadzie pogłębiania zaufania do organów państwa i obowiązkowi udzielania informacji faktycznej i prawnej stronie (art. 9 k.p.a.).

Także w sprawach świadczeń rodzinnych organy mają szczególny obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a. Jak uznał sąd, na organie pomocy, który jest organem orzekającym także w sprawie świadczenia rodzicielskiego, ciąży wręcz obowiązek poinformowania strony o wszelkich uprawnieniach, które mogą wspomóc jej sytuację[25].

---

[20] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit.

[21] J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 67.

[22] A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2022, Lex, art. 9.

[23] Wyrok NSA z 10 września 2019 r., sygn. akt I OSK 1164/19, Legalis.

[24] Wyrok WSA w Łodzi z 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1009/18, Lex nr 2619551.

[25] Wyrok WSA w Krakowie z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 394/17, Lex nr 2308175.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym

Zasada czynnego udziału strony nakłada na administrację publiczną obowiązek umożliwienia stronie wzięcia udziału w postępowaniu. Jej wyrazem jest przede wszystkim zawiadomienie strony o toczącym się postępowaniu, prawo inicjatywy dowodowej czy prawo wglądu w akta. Konsekwencją naruszenia tej zasady może być wznowienie postępowania administracyjnego. Należy zaakcentować, że udział strony w postępowaniu jest jej prawem, a nie obowiązkiem. Wobec powyższego obowiązujące prawo nie przewiduje środków pozwalających na przymuszenie strony do brania czynnego udziału w toczącym się postępowaniu[26]. Stanowisko to jest mocno ugruntowane w orzecznictwie sądów: „Kodeks postępowania administracyjnego statuuje zasadę faktycznego i realnego udziału strony, nie zaś udziału teoretycznego. Jednocześnie obowiązek przestrzegania tej zasady spoczywa na organie administracyjnym, ten więc organ jest zobowiązany do podjęcia takich działań, aby stronie zapewnić czynne uczestnictwo w postępowaniu. Odstąpienie od tej zasady możliwe jest bowiem tylko wówczas, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi lub z powodu grożącej niepowetowanej straty materialnej”[27]. Należy przyjąć, że naruszenie takiej zasady, także w czasach epidemii COVID-19, jest naruszeniem wywołującym skutki w zakresie oceny poprawności całego postępowania i skłania do zastanowienia się, czy i na ile naruszenie norm proceduralnych mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zasada czynnego udziału stron ma więc fundamentalne znaczenie w toku postępowania administracyjnego, bowiem okoliczność, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, mogłaby stanowić podstawę wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Realizacja zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym znajduje zastosowanie poprzez czynny udziału strony w postępowaniu dowodowym. Zasada ta ma dwa wymiary. Z jednej strony ustawodawca przyznał stronie prawo do żądania przeprowadzenia dowodu, z drugiej zaś prawo do udziału w postępowaniu dowodowym.

Pierwszy element owej zasady wynika z art. 78 § 1 k.p.a., który stanowi, że żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, co stanowi prawo inicjatywy dowodowej. W orzecznictwie wyrażony został pogląd, że na podstawie powyższego przepisu żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca istotne znaczenie dla sprawy. Jednakże wniosek strony w tym zakre-

[26] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), op. cit.
[27] Wyrok NSA we Wrocławiu z 28 września 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 294/97, Legalis.

sie podlega ocenie organu, a w sytuacji stwierdzenia, że zawarte we wniosku żądanie dotyczy okoliczności już stwierdzonych za pomocą innych dowodów, uzasadnione jest odstąpienie przez organ od przeprowadzenia zgłoszonego przez strony żądania. Niewątpliwie organ nie jest związany wnioskiem dowodowym strony, jednak wniosek ten powinien ocenić, wnikliwie sprawdzić, czy okoliczność będąca przedmiotem dowodu posiada znaczenie dla sprawy, a wynik tej oceny powinien znaleźć wyrażenie w uzasadnieniu[28]. Dodatkowo Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że za niedopuszczalne należy uznać ignorowanie przez organy administracji publicznej aktywności stron w dążeniu do ustalenia stanu faktycznego, szczególnie jeżeli przedstawiają one w toku postępowania opinie, ekspertyzy, które w ich ocenie podważają dotychczasowe ustalenia. Obowiązkiem organu jest bowiem ustosunkowanie się do nich i pełne wyjaśnienie pojawiających się na tym tle wątpliwości[29].

Drugi element zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym, to prawo strony do udziału w czynnościach dowodowych, które wynika z art. 79 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje, że „obowiązek, o którym stanowi art. 79 § 1 k.p.a., służy zapewnieniu osobistego udziału strony w przeprowadzeniu dowodów, co powoduje, że nie można mówić o istnieniu obowiązku zawiadomienia przez organ strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu w sytuacji, gdy określony środek dowodowy, inny aniżeli dowód ze świadka, z opinii biegłego lub oględzin, nie jest z racji swojego charakteru przeprowadzany przy udziale strony postępowania ani w obecności organu"[30].

Bezsporne jest, że z zakresu art. 10 § 1 k.p.a. wypływa obowiązek organów administracji publicznej zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. Obowiązek ten jest najczęściej realizowany poprzez przesłanie stronie pisemnego zawiadomienia i wskazanie terminu na zrealizowanie uprawnienia z powyższego przepisu. W orzecznictwie przyjęto, że „w odniesieniu do art. 10 § 1 k.p.a. w postępowaniach wszczynanych z urzędu zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania jest jednym z najistotniejszych aspektów realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu. Nie można pominąć jednak, iż naruszenie wynikającego z art. 61 § 4 k.p.a. powyższego obowiązku winno być zawsze oceniane w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego konkretnej sprawy administracyjnej. Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym skutkujące wpływem na byt prawny decyzji dotyczy tylko takich czynności, które miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia. W każdej indywidualnej sprawie strona zobowiązana jest wykazać, że między brakiem zawiadomienia o wszczęciu postępowania a treścią decyzji administracyjnej zachodził jakikolwiek związek przyczy-

[28] Wyrok WSA w Warszawie z 12 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2768/19, Lex nr 3031315.
[29] Wyrok NSA z 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1639/10, Lex nr 1151966.
[30] Wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1063/19, Lex nr 3018115.

nowy"[31]. Zatem zarzut naruszenia postanowień art. 10 § 1 k.p.a. przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego, możliwości wypowiedzenia się i składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych[32]. Na stronie stawiającej zarzut spoczywa zatem ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy.

Z punktu widzenia sytuacji zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii istotne znaczenie ma zwłaszcza zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. W wielu przypadkach bowiem realizacja obowiązku wynikającego z art. 10 k.p.a. nie była możliwa bez osobistego stawienia się zainteresowanej strony postępowania w urzędzie w celu zapoznania się z aktami sprawy. Jak zatem można było pogodzić to uprawnienie strony z nakładanymi przez władzę państwową ograniczeniami związanymi z zapobieganiem rozprzestrzeniania się koronawirusa[33]. Warto zwrócić należy uwagę na art. 10 § 2 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1, tylko w przypadkach gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. W czasach epidemii niewątpliwie zaistniała sytuacja, która mogła stanowić owe niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, a tym samym organ mógłby ograniczyć stronie dostęp do akt postępowania.

Czy ograniczenie dostępu do akt postępowania administracyjnego może być bezwzględne?

Problematyka dotycząca dostępu do akt postępowania administracyjnego jest istotną kwestią nie tylko z teoretycznego, ale przede wszystkim z pragmatycznego punktu widzenia – wiąże się bowiem ściśle z prawem do informacji, które należy uznać za jedno z podstawowych praw człowieka[34]. Dodatkowo prawo do informacji stanowi jeden z podstawowych i nieodzownych elementów współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego[35]. Zagadnienie to jest konstytucyjnie chronione poprzez przepis art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, który

[31] Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1919/20, Lex nr 3190535.

[32] T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 325–326.

[33] M. Karciarz, op. cit.

[34] H. Knysiak-Sudyka, *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Warszawa 2021, s. 145.

[35] P. Kledzik, *Problematyka jawności działania samorządu terytorialnego w aspekcie dostępu do akt ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 315–316.

stanowi, że „każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa”[36]. Z judykatury Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, iż „art. 51 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Jak zastrzeżono w treści wskazanego przepisu, konstytucyjne prawo dostępu do akt nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczone przez przepisy rangi ustawowej”[37].

Wgląd do akt postępowania administracyjnego może być ograniczony podmiotowo. Z treści art. 73 § 1 k.p.a. wynika, że z owego uprawnienia skorzystać może tylko strona postępowania administracyjnego. W rozumieniu art. 28 k.p.a. „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”[38]. Twierdzenie to znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze, czego przykładem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 kwietnia 2020 r.: „Okoliczność wskazująca na to, że art. 73 § 1 k.p.a. posługuje się pojęciem strony nie oznacza, że jest to inna strona niż strona w postępowaniu „głównym” czyli takim, które zmierza do merytorycznego załatwienia sprawy. Postępowanie w sprawie udostępnienia akt ma charakter postępowania incydentalnego i zależnego od owego postępowania »głównego«. To w postępowaniu »głównym« organ administracji rozstrzyga sprawę administracyjną. Skoro postępowanie w sprawie udostępnienia akt w toku postępowania administracyjnego ma charakter wpadkowy, incydentalny i zależny od postępowania »głównego«, to także i krąg stron na potrzeby postępowania wpadkowego nie ustala się odrębnie niż ten, który organ ustalił na potrzeby postępowania »głównego«”[39]. Hanna Knysiak-Molczyk zauważa, że „z uprawnień wynikających z art. 73 k.p.a. może korzystać zarówno podmiot, który brał udział w postepowaniu administracyjnym jako strona, jak również podmiot, który nie brał w nim udziału, mimo że miał interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a.”[40]. Ponadto na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. strona może realizować swoje uprawnienie także po zakończeniu postepowania administracyjnego. Niezaprzeczalna jest również konstatacja, że dostęp do akt postepowania może realizować w imieniu strony jej pełnomocnik, ustanowiony na zasadach określonych w kodeksie[41].

---

[36] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[37] Wyrok NSA z 5 września 2018 r., sygn. akt II FSK 3974/17, Lex nr 2571267.

[38] J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróscielewski (red.), *Kodeks postepowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 229–239.

[39] Wyrok NSA z 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1297/19, Lex nr 3099261.

[40] H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 156.

[41] H. Knysiak-Sudyka, *Pełnomocnik w postepowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2020, s. 73.

Należy wskazać również na podmioty zobowiązane do udostępnienia akt sprawy postepowania administracyjnego. Będą nimi przede wszystkim organy administracji publicznej, które są w posiadaniu tych akt, prowadzą postępowanie zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji oraz organy prowadzące postępowanie nadzwyczajne. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że organem zobowiązanym do udostępnienia akt będzie organ, który na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego został zobligowany do zajęcia stanowiska w trybie przewidzianym w art. 106 k.p.a., organ udzielający pomocy prawnej w rozumieniu art. 52 k.p.a. oraz organ pierwszej instancji przeprowadzający na zlecenie organu odwoławczego uzupełniające postępowanie dowodowe[42].

Wprowadzenie najpierw stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii związanej z wirusem SARS-CoV-2 doprowadziło do powstania sytuacji swoistej niepewności, związanej m.in. z możliwością zapewnienia podmiotom uprawnionym dostępu do akt sprawy administracyjnej, jak również realizacji innych uprawnień procesowych wynikających z treści k.p.a. Aby zbadać legalność całkowitego ograniczenia dostępu do akt postępowania, trzeba rozważyć dwa aspekty. Po pierwsze, ustawodawca w art. 10 § 3 k.p.a. wymaga, aby organ administracji publicznej, który dokonał takiego ograniczenia, utrwalił jego przyczyny w aktach sprawy w drodze adnotacji. O tym fakcie organ powinien poinformować stronę, której uprawnienie jest ograniczane. Po drugie, w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności ograniczenie prawa strony do samodzielnego wglądu w akta postępowania powinno być niwelowane innymi działaniami. Dla przykładu, organ powinien udostępnić interesujące stronę dowody, materiały czy zgłoszone żądania w trybie przewidzianym w art. 73 § 3 k.p.a. Organ administracji publicznej może zapewnić stronie wgląd w akta sprawy, sporządzanie z nich notatek, kopii lub odpisów w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – stąd jednoznaczny wniosek, że strona postępowania administracyjnego nie powinna mieć bezwzględnego ograniczenia wglądu w akta interesującego ją postępowania administracyjnego.

Dodatkowo, w sytuacji zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ustawą z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 wprowadzono przepis art. 15zzzzzn pkt 1[43], który umożliwia zrzeczenie się prawa czynnego udziału w postępowaniu celem przyspieszenia całego postępowania administracyjnego i umożliwienia organowi wydania decyzji administracyjnej.

---

[42] T. Kosicki, *Dostęp do akt w postępowaniu KPA*, 2021, Lex.

[43] 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.).

Bezpieczna forma kontaktu z urzędem w czasie pandemii COVID-19

Ustawodawca określił inne, mniej sformalizowane sposoby komunikacji w art. 14 § 2 k.p.a. Załatwianie spraw administracyjnych może odbyć się ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Zatem biorąc pod uwagę sytuację epidemii, ustawodawca przewidział inną możliwość zapoznania się z aktami sprawy aniżeli osobiste stawiennictwo[44].

Zanim zostanie poddane analizie powyższy przepis, należy zauważyć, jak niezwykle ważne znaczenie posiadają pozostałe paragrafy w art. 14 k.p.a., które zostały dodane 5 października 2021 r. wraz z wejściem w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych[45]. Na tej podstawie, zgodnie z przepisem art. 14 § 1b k.p.a., sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się. Przepis ten jest co prawda jedynie podstawą do wprowadzania do różnego rodzaju przepisów materialnego prawa administracyjnego automatycznego prowadzenia i załatwiania spraw dzięki przywołanej w jego treści kwalifikowanej pieczęci elektronicznej, lecz w przypadku gdy takie przepisy zaczną pojawiać się w polskim porządku prawnym, niewątpliwie będzie stanowić on ułatwienie w zakresie prowadzonych przez organ spraw administracyjnych[46]. Następny dodany 5 października 2021 r. przepis § 1c jest uzupełnieniem przywołanego § 1b. Ułatwia on bowiem załatwianie spraw z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej i dysponujących jedynie identyfikacją elektroniczną. Przepis ten w sposób praktyczny umożliwia załatwianie spraw bez konieczności składania podpisanych elektronicznie podań, o ile strona lub inny uczestnik postępowania zostanie uwierzytelniony w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[47]. Dodatkowym uzupełnieniem nowych regulacji kodeksowych w zakresie art. 14 k.p.a. jest jego § 1d,

---

[44] M. Karciarz, op. cit.

[45] Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 569, 1002).

[46] M. Karciarz, op. cit.

[47] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 670, 952, 1005, 1641).

wskazujący że forma pisemna w postaci papierowej lub elektronicznej odnosi się także do pism adresowanych do organów administracji publicznej[48].

Należy także zwrócić uwagę na dopuszczalność innego sposobu załatwienia sprawy w postepowaniu administracyjnym. Przepis art. 14 § 2 k.p.a. wprowadził szerszy zakres sposobów załatwienia sprawy, tj. możliwość ustnego, telefonicznego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej (w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną[49]) lub za pomocą innych środków łączności. Możliwości te należy pozytywnie ocenić, gdyż są wyrazem dążeń ustawodawcy do ograniczenia nadmiernego formalizmu postępowań oraz przyspieszenia procedowania spraw. Skorzystanie jednak przez organ z art. 14 § 2 k.p.a. jest uzależnione od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: po pierwsze, jeśli przemawia za tym interes strony. W doktrynie podkreśla się, że to wyłącznie strona postępowania może określić, co leży lub nie leży w jej interesie. W konsekwencji prowadzi to do konstatacji, że zwrot „gdy przemawia za tym interes strony" należałoby uważać za równoznaczne pod względem swego sensu ze zwrotem „gdy strona na to się zgadza"[50]. Wobec tego organ może użyć tej formy tylko wówczas, gdy stanowiska organu i strony są zgodne. W razie rozbieżności stanowisk organ jest obowiązany przeprowadzić postępowanie i wydać decyzję pisemną zgodnie z przepisami k.p.a. Drugą z kumulatywnych przesłanek umożliwiających załatwienie sprawy w trybie art. 14 § 2 k.p.a. jest brak przepisu prawa, który wyłączałby taką możliwość. Może to nastąpić bądź przez wyraźne dopuszczenie wyłącznie formy pisemnej, bądź też przez wprowadzenie zakazu załatwienia sprawy poprzez zastosowanie trybu opisanego w art. 14 § 2 k.p.a.

Kumulatywne zaistnienie obu wskazanych wyżej przesłanek, skutkujące możliwością załatwienia sprawy w trybie art. 14 § 2 k.p.a, ogranicza, ale nie wyłącza całkowicie zasady pisemności postępowania. W przypadku bowiem wyboru przez organ formy ustnej, telefonicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub innych środków łączności i tak ma on obowiązek pisemnego utrwalenia w aktach postępowania treści oraz istotnych motywów takiego załatwienia sprawy. Może to nastąpić w formie protokołu lub podpisanej przez strony adnotacji. Należy również podkreślić, że decyzja wydana w formie ustnej ma taką samą moc prawną i powoduje takie same konsekwencje, jak decyzja wydana w formie pisemnej. Stanowiska te są ugruntowane w orzecznictwie sądów[51].

Do problematyki dotyczącej udostępniania akt sprawy w sytuacji ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii bezpośrednie zastoso-

---

[48] M. Karciarz, op. cit.

[49] Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344).

[50] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), op. cit.

[51] Uchwała NSA z 13 października 1997 r., sygn. akt FPK 13/97, Legalis.

wanie będzie miał przepis specustawy COVID-19, na postawie którego organ administracji publicznej prowadzący dane postępowanie administracyjne może zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych lub inny adres elektroniczny wskazany przez stronę. Zgodnie z art. 15zzzzzn pkt 2 w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, lub inny adres elektroniczny wskazany przez stronę[52]. Ta podstawa prawna jasno precyzuje, że udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy może nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej, pod pojęciem których należy rozumieć rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Należy przy tym zauważyć, że omawiany przepis art. 73 § 3 k.p.a. wprowadza możliwość, a nie obowiązek ze strony organu zapewnienia stronie dokonanie czynności, o których mowa w art. 73 § 1 k.p.a., w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony. W związku z tym uprawnione wydaje się stwierdzenie, że w przypadku zażądania przez stronę dostępu do akt sprawy w sposób tradycyjny organ winien jej to umożliwić, przy czym nie jest zabronione, aby organ zwrócił się do strony z prośbą o zastosowanie w konkretnych okolicznościach faktycznych art. 15zzzzzn pkt 2 specustawy COVID-19. Ewa Szewczyk zauważa, że rezygnacja z tego wymogu uwierzytelnienia strony – przy założeniu, że akta sprawy mogą być udostępnione jedynie stronie lub podmiotowi na prawach strony – powoduje, iż organ wyjątkowo ostrożnie powinien stosować przepis art. 15zzzzzn pkt 2 specustawy COVID-19[53].

[52] 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.).

[53] E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny" 2020 nr 6, s. 25.

Zakończenie

W czasie epidemii COVID-19 strony postępowań administracyjnych znalazły się w podobnie trudnej sytuacji jak same organy prowadzące te postępowania. Należy zauważyć i ocenić pozytywnie, że zarówno obowiązujące dotychczas przepisy k.p.a., jak i przepisy specustawy COVID-19 pozwoliły na szereg działań łagodzących pojawiające się problemy i niedogodności. Obywatel może samodzielnie przyczyniać się do sprawniejszego prowadzenia postępowania administracyjnego we własnej sprawie nie tylko w czasie epidemii.

Chcąc zapoznać się z aktami postępowania lub złożyć w załatwianej sprawie uwagi lub wnioski inaczej niż poprzez osobistą wizytę w urzędzie, można przekazać swoją prośbę osobie prowadzącej postępowanie (np. telefonicznie), a akta te lub poszczególne interesujące nas dokumenty, za zgodą organu, mogą zostać udostępnione stronie postępowania na adres e-mailowy. Należy przy tym pamiętać, że adres e-mailowy trzeba przekazać do organu prowadzącego sprawę w formie pisemnej, tj. tradycyjną pocztą na adres organu bądź w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP lub poprzez udostępnienie go w rejestrze danych kontaktowych.

Ponadto chcąc mieć pewność, że mimo epidemii decyzja administracyjna w rozpatrywanej sprawie została wydana, można złożyć na podstawie przepisu art. 15zzzzzn pkt 1 specustawy COVID-19 oświadczenie o zrzeczeniu się prawa, o którym mowa w przepisie art. 10 § 1 k.p.a., tj. prawa czynnego udziału w swoim postępowaniu.

Wykaz literatury

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, Legalis.

Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1989.

Hauser R, Szustkiewicz M., *Język skutecznej komunikacji z organem władzy publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2019, nr 6.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, Legalis.

Karciarz M., *Postępowanie administracyjne w okresie koronawirusa (COVID-19) z perspektywy obywatela – poradnik dla mieszkańca*, 2020, Lex.

Kledzik P., *Problematyka jawności działania samorządu terytorialnego w aspekcie dostępu do akt ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Knysiak-Sudyka H., *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Knysiak-Sudyka H., *Pełnomocnik w postepowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Kosicki T., *Dostęp do akt w postępowaniu KPA*, 2021, Lex.
Kosicki T., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Szewczyk E., *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 6.
Wegner J., [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postepowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Wierzbowski M., Stankiewicz R. (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2022, Lex.

Summary

Implementation of the principles of information and active participation of the party in administrative proceedings during and after the COVID-19 epidemic

Keywords: administrative proceedings, rights of the citizen, COVID-19 pandemic.

During the COVID-19 epidemic, parties to administrative proceedings found themselves in a similarly difficult situation as the bodies conducting these proceedings. It should be noted and evaluated positively that both the existing provisions of the Code of Administrative Procedure and the provisions of the COVID-19 speculation law have allowed a number of measures to alleviate the problems and inconveniences that have arisen. A citizen can independently contribute to more efficient administrative proceedings in his own case, not only during epidemics.

The purpose of this article is a normative analysis of the principle of information in administrative proceedings, with attention to the challenges facing public administration during the COVID-19 epidemic, and thus their impact also on the principle of active participation of the party in the proceedings. This study also aims to show practical ways to cope with the conduct of administrative proceedings in respect of the above principles during and after the coronavirus epidemic. In addition, the author's goal is to provide those interested with information on how the provisions of the Code of Administrative Procedure determine, in the practice of Polish public administration, the relationship between administrative bodies and administered entities in the course of administrative proceedings in terms of the principles arising from Articles 9 and 10 of the Code of Administrative Procedure.

DOI: 10.31648/sp.8003

Agnieszka Żywicka
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0002-5789-8355
agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl

Nadzór nad produktami kosmetycznymi jako zadanie administracji publicznej – problemy w wykonywaniu nadzoru

Wstęp

Szeroko pojęte bezpieczeństwo konsumentów i ochrona zdrowia ludzi przed szkodliwym działaniem różnych produktów od kilkudziesięciu lat stanowi jeden z głównych priorytetów Unii Europejskiej, realizowanych w ramach polityki konsumenckiej. Na poziomie krajowym postulat ten wyraża art. 68 i art. 76 Konstytucji RP, które obligują organy administracji do realizacji zadań, których celem jest ochrona zdrowia i życia obywateli przed rozmaitymi zagrożeniami. Dbałość o właściwy poziom bezpieczeństwa produktów kosmetycznych wprowadzanych na rynek, z uwagi na przeznaczenie i sposób stosowania kosmetyków, zawiera się zatem w tym zadaniu.

Dynamika zmian zarówno w obrębie regulacji unijnych, jak i krajowych normujących rynek kosmetyczny nie jest duża[1], jednak szybki rozwój branży kosmetycznej i wprowadzanie na rynek coraz to nowych produktów o nowym składzie chemicznym generuje zwiększone ryzyko niepożądanych działań tych produktów, powodując tym samym wzrost zagrożenia dla zdrowia konsumentów. Reakcją prawodawcy na to zjawisko było zwiększenie ingerencji (nadzoru) państwa w procesy gospodarcze zachodzące na rynku kosmetycznym, a w konsekwencji poszerzenie zadań administracyjnych dokonane ustawą z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych. Prawodawca wy-

[1] Kwestie bezpieczeństwa produktów kosmetycznych są kompleksowo regulowane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącym produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, s. 59, z późn. zm.) oraz na poziomie krajowym ustawą z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 227).

szedł z założenia, że swobodę produkcji i wprowadzania produktów na rynek można ograniczyć poprzez system stanowienia prawa i stosowania jego postanowień w ramach realizowanej funkcji policyjnej – nadzoru. Nadzór policyjny wykonywany w interesie publicznym ma pozwolić na zapewnienie bezpieczeństwa i w określonym stopniu odpowiedniej jakości produktów. Można przyjąć, że właściwe organy państwa działają tu niejako w interesie i na rzecz konsumentów[2], przy czym zakres ich działań jest wyznaczony przepisami unijnymi.

W artykule dowodzeniu podlega teza, że nadzór policyjny sprawowany przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (dalej jako PIS) i Inspekcji Handlowej (dalej jako IH) nad produktami kosmetycznymi to ważne zadanie administracji publicznej w gospodarce, realizowane w ramach nadzoru policyjnego, którego skuteczność wymaga skoordynowanych działań tych organów. W sposobie podziału zadań między wskazane organy nadzoru oraz prawnym mechanizmie koordynacji i współpracy działań nadzorczych można jednak dostrzec mankamenty, które powodują trudności w jego realizacji.

W artykule podjęta zostanie próba rozstrzygnięcia trzech problemów badawczych:

1) Czy przyjęte instrumenty prawne w ramach nadzoru nad rynkiem kosmetycznym zapewniają właściwy poziom bezpieczeństwa produktów kosmetycznych, a tym samym zapewniają ochronę wartości chronionych w ramach tego zadania publicznego?

2) Czy przyjęty układ kompetencji (model nadzoru) między PIS i IH oraz przyznane tym organom środki nadzorcze zapewniają sprawność i skuteczność nadzoru nad produktami kosmetycznymi?

3) Czy prawny mechanizm działań nadzorczych gwarantuje właściwy poziom bezpieczeństwa konsumentów – użytkowników produktów kosmetycznych?

Charakterystyka nadzoru nad bezpieczeństwem produktów kosmetycznych w ujęciu funkcjonalnym (zadanie publiczne)

Zadania publiczne nie stanowią jednolitej kategorii i nie mają definicji normatywnej; często utożsamiane są z prawnymi formami działania administracji[3] i doczekały się przy tym wielu opracowań naukowych. „Zadania pu-

[2] Por. T. Kocowski, W. Małecki, *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2020, nr 4001, Prawo CCCXXXI, s. 130, https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.12.

[3] M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 41 i cyt. tam literatura.

bliczne" ujmowane są w doktrynie jako zadania państwa, samodzielnie przez nie realizowane, za pomocą swoich organów albo w wyniku przekazania ich na rzecz innych podmiotów administracji publicznej[4]. Szczegółowe zestawienie i omówienie poglądów teoretyków prawa prezentuje Lidia Zacharko, która próbując uchwycić istotę zadania publicznego, przyjmuje podejście funkcjonalne, zgodnie z którym zadanie publiczne oznacza obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji[5]. To podejście zostanie przyjęte także w niniejszym opracowaniu, bowiem zadanie publiczne w nauce prawa publicznego gospodarczego jest również ujmowane jako funkcja. Szerokiego przeglądu podstawowych funkcji administracji publicznej identyfikowanych w doktrynie prawa dokonała Bożena Popowska, zauważając, że przedstawiciele nauki nie są zgodni co do jednolitego ich katalogu[6], proponując ich własne nazwy oraz z biegiem czasu formułując nowe klasyfikacje[7]. Mimo różnorodnych ujęć i stosowania różnej terminologii, dokonywane przez naukę klasyfikacje funkcji administracji publicznej w gospodarce w wielu zakresach są ze sobą zbieżne, dlatego można sformułować zbiorczą siatkę pojęć[8]. Najczęściej wyróżnianymi funkcjami są: reglamentacja, policja administracyjna, kontrola gospodarcza i planowanie, regulacja, wspieranie gospodarki, ochrona konkurencji[9], kierowanie gospodarką, wspieranie przedsiębiorczości. Osobnym problemem jest natomiast kwestia rozumienia tych pojęć, przy czym – jak z kolei zauważa Piotr Lissoń – proponowana nazwa pozwala domyślać się, co jest treścią tych funkcji[10]. Warto wspomnieć o sporach doktrynalnych związanych z szerokim lub wąskim zakresem definiowania niektórych funkcji, np. policja administracyjna oraz funkcja regulacyjna są niekiedy ujmowane w ramach funkcji reglamentacyjnej[11].

Powyższe zjawisko jest podyktowane różnym rozumieniem w literaturze prawniczej pojęcia „funkcja" o czym wspomina P. Lissoń, zwracając uwagę na dwa ujęcia tego terminu: normatywne i realne. W ujęciu normatywnym pojęcie funkcji jest ściśle powiązane ze sferą norm prawnych. Są to określone zespoły zadań bądź kompetencji administracji, dające się ustalić na podstawie analizy tekstu prawnego. W znaczeniu realnym „funkcja" odnosi się natomiast

---

[4] Ibidem, s. 32; A. Chruściel, *Rola zlecania zadań publicznych w realizowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja (teoria – dydaktyka – praktyka)" 2014, nr 3(36), s. 95–120.

[5] L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 13–17.

[6] B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji publicznej w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 80.

[7] P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji*, [w:] B. Popowska (red.), op. cit., s. 91.

[8] Ibidem, s. 92.

[9] B. Popowska, op. cit., s. 84.

[10] P. Lissoń, op. cit., s. 92.

[11] B. Popowska, op. cit., s. 83.

do faktycznych zespołów działań podejmowanych przez administrację publiczną na rzecz państwa w gospodarce bądź do skutków tych działań w pewnej sferze rzeczywistości społecznej[12]. W wielu rozważaniach naukowych często zaciera się różnica między powyższymi znaczeniami – sfera faktycznych działań administracji utożsamiana jest ze sferą zadań i przepisów prawnych. Takie podejście poparte jest założeniem, że zadania i funkcje należące do sfery powinności prawnej posiadają swój ścisły odpowiednik w faktycznych działaniach administracji[13]. Powyższa relacja nie zawsze jednak zachodzi w praktyce, gdyż rzeczywisty zakres zadań wykonywanych przez państwo może być szerszy niż zakres zadań wyznaczony przez obowiązujące prawo. Znacznie częściej występuje sytuacja odwrotna, kiedy to działania podejmowane przez państwo nie obejmują zadań przewidzianych w regulacjach prawnych, co jest spowodowane złożonymi czynnikami[14]. Bezpieczniejszą, bo bardziej transparentną płaszczyzną rozważań jest podejście normatywne. Natomiast podejście realne daje szansę na wychwycenie szeregu działań administracji gospodarczej, w których wyrażają się funkcje o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, m.in. nadzór gospodarczy.

Realizacja nadzoru wobec przedsiębiorców jest procesem wpisanym w zjawisko działalności gospodarczej, implikowanym potrzebą bieżącej weryfikacji i korygowania przez państwo realizacji ustawowych warunków prowadzenia tej działalności[15]. W doktrynie prawa dokonuje się wielu dywersyfikacji nadzoru gospodarczego, implikowanych funkcjami realizowanymi przez państwo w obrębie gospodarki. Klasycznymi jego kategoriami jest nadzór reglamentacyjny i policyjny. Ponadto wyróżnia się inne typy nadzoru: regulacyjny, właścicielski, gwarancyjny[16]. Wracając do zasadniczego wątku, można stwierdzić, że nadzór nad bezpieczeństwem produktów kosmetycznych, ustanowiony ustawą o produktach kosmetycznych, wykazuje przede wszystkim cechy nadzoru policyjnego. Świadczy o tym jego cel (ochrona zdrowia i bezpieczeństwo konsumentów), treść norm prawnych (z treści stosowanych norm policyjnych bezpośrednio wynikają dla ich adresatów, przede wszystkim różnego rodzaju obowiązki, natomiast w bardzo szczególnych jedynie przypadkach – uprawnienia)[17] oraz instrumenty nadzorcze przyznane organom administracji (policji gospodarczej).

---

[12] P. Lissoń, op. cit. s. 90–91. Definicję realną formułuje m.in. M. Górski, *Pojęcia-funkcje administracji państwowej i zadania administracji państwowej*, „Acta Uniwersitatis Lodziensis, Folia Iuridca" 1992, nr 52, s. 170, natomiast definicję normatywną prezentuje M. Jełowicki, *Organy administracji specjalnej*, Warszawa 1990, s.10. Zob. także K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 75.

[13] P. Lissoń, op. cit., s. 91.

[14] S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 17.

[15] J. Marecki, *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1976, s. 154.

[16] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 173–174.

[17] T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyzioł (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Warszawa 2018, s. 667–668.

W tym punkcie poczynione zostaną uwagi odnośnie do celu nadzoru policyjnego w sferze bezpieczeństwa produktów kosmetycznych. Konstrukcja norm prawnych oraz środki nadzorcze będą zaś przedmiotem rozważań w kolejnych punktach opracowania.

Cele nadzoru sprawowanego w dziedzinie produktów kosmetycznych odnoszą się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów przed zagrożeniami wynikającymi z niepożądanego działania tych produktów, co wpisuje się w cele i kryteria nadzoru policyjnego sprawowanego w ramach policji gospodarczej. Podkreślenia wymaga, że zarówno istota nadzoru gospodarczego (wartości chronione), jak i policji gospodarczej (zadania czy też funkcja administracji gospodarczej) od dawna stanowią często przedmiot dociekań naukowych doktryny prawa[18]. Aby zachować zwięzłość rozważań, poglądy na ten temat nie będą tutaj szerzej analizowane. Na poparcie postawionej tezy przytoczone zostaną natomiast tylko niektóre stanowiska przedstawicieli doktryny, które w ocenie autorki najpełniej odnoszą się do poruszanego w tym opracowaniu zagadnienia. Szczególnie istotny wydaje się pogląd prezentowany przez Michała Kuleszę, który postrzegał policję gospodarczą jako „jedną z podstawowych funkcji administracji publicznej, która służy zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz ochrony życia, zdrowia i mienia"[19]. Tadeusz Kocowski wskazuje z kolei, że policja gospodarcza jest funkcją, której realizacja ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności dotychczasowego stanu porządku prawnego, mienia i niektórych poddanych ochronie administracyjnoprawnej dóbr osobistych człowieka, takich jak życie i zdrowie[20]. Podobne stanowisko wyraża Jarosław Dobkowski, który zauważa, że istotą policji jest ochrona stanów i dóbr o charakterze egzystencjalnym, warunkujących normalne, wolne od materialnych zagrożeń funkcjonowanie zbiorowości społecznej i tworzących ją jednostek[21].

Celem działalności organów państwa i innych podmiotów publicznoprawnych, określanych jako policja gospodarcza, jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, tj. życia, zdrowia, mienia oraz moralności publicznej, przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia działalności określanej mianem gospodarczej[22].

---

[18] Na temat nadzoru policyjnego i funkcji policyjnej szerzej np. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 136–137; B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, „Prawo" 2000, nr 272, s. 396; S. Fundowicz, *Policja i państwo policyjne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 181; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, stenogram wykładów uniwersyteckich, Lwów 1932, s. 172; W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.

[19] M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] J. Szreniawski (red.), *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Rzeszów 1992, s. 71.

[20] T. Kocowski, op. cit., s. 667–668.

[21] J. Dobkowski, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne,* „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 7–8, s. 14.

[22] T. Kocowski, op. cit., s. 669.

W policji administracyjnej mieszczą się zarówno różne przeciwdziałania dotyczące bezpośrednich zagrożeń dla życia i zdrowia ludzkiego, jak i kontrola przestrzegania normatywów policyjnych oraz sankcjonowanie obowiązków z nich wynikających[23]. W katalog wymienionych dóbr (wartości) niewątpliwie wpisuje się gwarantowanie konsumentom dostępu do bezpiecznych produktów kosmetycznych. Mając na względzie przeznaczenie tych produktów, wynikające z definicji normatywnej[24] (bezpośredni kontakt z ciałem ludzkim), ich wpływ na zdrowie ludzkie jest niezaprzeczalny. Ochrona konsumentów w opisanym wymiarze wpisuje się w bezpieczeństwo sanitarne, jako segmentu zdrowia publicznego[25], oraz bezpieczeństwo informacyjne. Właściwy poziom zdrowia publicznego opiera się na skoordynowanych działaniach organów administracji sanitarnej oraz innych służb związanych z szeroko ujmowaną ochroną zdrowia. Oprócz administracyjnych działań o charakterze władczym, organy działające w sferze zdrowia publicznego realizują też szereg czynności materialno-technicznych, promocyjnych i informacyjnych. Posługują się zatem szerokim wachlarzem form działania administracji, przy czym działania o charakterze władczym mają charakter dominujący[26]. W sytuacji stwierdzenia deficytów lub nieprawidłowości w obrębie badanych przez siebie obszarów organy odpowiedzialne za zdrowie publiczne obowiązane są stosować środki oddziaływania władczego, możliwość natychmiastowego wprowadzenia działań naprawczych. Zadaniem organów administracji publicznej jest zapewnienie przestrzegania ustawowych wymogów bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu i eliminowanie z rynku produktów niebezpiecznych, aby chronić zdrowie, a w skrajnych przypadkach nawet życie ludzkie, przed negatywnym działaniem kosmetyków. Wprowadzanie do obrotu kolejnych produktów kosmetycznych o nowym składzie, przeznaczeniu i właściwościach generuje bowiem nowe zagrożenia dla zdrowia konsumentów, co z kolei uzasadnia zwiększanie ingerencyjnej działalności państwa nad bezpieczeństwem i jakością tych produktów.

---

[23] M. Kaczocha, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz*, 2017, Lex, art. 1; J. Dobkowski, *Pojęcie policji administracyjnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 158.

[24] Definicję produktu kosmetycznego zawiera art. 2 lit. a rozporządzenia 1223/2009 WE, w myśl którego produkt kosmetyczny oznacza każdą substancję lub mieszaninę przeznaczoną do kontaktu z zewnętrznymi częściami ciała ludzkiego (naskórkiem, owłosieniem, paznokciami, wargami oraz zewnętrznymi narządami płciowymi) lub z zębami oraz błonami śluzowymi jamy ustnej, którego wyłącznym lub głównym celem jest utrzymywanie ich w czystości, perfumowanie, zmiana ich wyglądu, ochrona, utrzymywanie w dobrej kondycji lub korygowanie zapachu ciała.

[25] A. Pilarska, A. Zimmermann, *Wpływ nowej ustawy o produktach kosmetycznych na poprawę bezpieczeństwa ich stosowania*, „Farm Pol" 2019, nr 75(12), s. 698–703.

[26] T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 37–45; M. Sienkiewicz, *Umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obowiązującym systemie prawnym w kontekście utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2020, nr 3, s. 112–113.

Struktura nadzoru nad produktami kosmetycznymi

Kryteria nadzoru nad produktami kosmetycznymi – cechy bezpiecznego produktu kosmetycznego

Bezpieczeństwo produktu kosmetycznego zostaje zapewnione poprzez spełnienie szczegółowych wymagań zawartych w rozporządzeniu 1223/2009 WE na etapie produkcji i wprowadzania do obrotu. Prawodawca unijny sformułował w tym zakresie generalną regułę bezpieczeństwa, w myśl której produkt kosmetyczny udostępniany na rynku powinien być bezpieczny dla zdrowia ludzi w normalnych lub dających się przewidzieć warunkach stosowania, z uwzględnieniem w szczególności: a) prezentacji, w tym zgodności z dyrektywą 87/357/EWG[27]; b) oznakowania; c) instrukcji użycia i usuwania; d) wszelkich innych wskazówek lub informacji pochodzących od osoby odpowiedzialnej.

Na marginesie warto odnotować, że zasady bezpieczeństwa produktu kosmetycznego nawiązują do ogólnej koncepcji bezpiecznego produktu, która została wyrażona w dyrektywie 2001/95/WE[28] i sformułowanej tam definicji bezpiecznego produktu. Pojęcie bezpiecznego produktu zawiera art. 2 lit. b dyrektywy nr 2001/95/WE. „Produktem bezpiecznym" jest produkt, który w zwykłych lub w innych dających się w sposób uzasadniony przewidzieć warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia lub stwarza jedynie minimalne zagrożenie, uważane za dopuszczalne dające się pogodzić z jego zwykłym używaniem i odpowiadający wysokiemu poziomowi ochrony bezpieczeństwa i zdrowia osób[29]. Wyraźnie wyodrębnione zostały przy tym szczegółowe kryteria, które musi spełnić produkt bezpieczny, odnoszące się do jego właściwości (łącznie z jego składem, opakowaniem, instrukcją montażu, instrukcją instalacji i konserwacji), oddziaływania na inne produkty, jeżeli można przewidzieć, że będzie on używany wraz z innymi produktami, wyglądu produktu, etykietowania, ostrzeżeń i instrukcji zastosowania i zniszczenia, a także innych wskazówek czy informacji na temat produktu.

Przechodząc do kryteriów bezpieczeństwa produktów kosmetycznych, tzn. szczegółowych wymogów dotyczące procesu produkcji, składu chemicznego

---

[27] Dyrektywa Rady z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produktów, których wygląd wskazuje na przeznaczenie inne niż rzeczywiste, zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu konsumentów (Dz. Urz. UE L 1987.192.49).

[28] Dyrektywa 2001/95/WE PE i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz. Urz. L 011 z 15.01.2002, s. 4–17). Aktualnie procedowany jest projekt rozporządzenia PE i Rady w sprawie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych, uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG oraz dyrektywę 2001/95/WE.

[29] Definicja ta została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów – art. 4 (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 222).

i testowania produktów, prawodawca sformułował również szereg zakazów, np. stosowania określonych substancji i zakaz testowania na zwierzętach. Wytwarzanie produktów kosmetycznych na rynku wewnętrznym UE musi odbywać się zgodnie dobrą praktyką produkcji, która sprowadza się do tego, że proces produkcji musi być zgodny z odpowiednimi normami zharmonizowanymi. Z punktu widzenia nadzoru istotne są obowiązki formalne, których spełnienie potwierdza wykonanie powyższych wymogów i stanowi przedmiot działań nadzorczych. Wskazać tutaj należy przede wszystkim, że wykazanie zgodności produktu z kryteriami bezpieczeństwa następuje w wyniku przeprowadzenia oceny bezpieczeństwa produktu i sporządzenia raportu bezpieczeństwa produktu kosmetycznego oraz obowiązki związane z udostępnianiem informacji o produktach. Dokumentacja produktu powinna być przechowywana przez okres 10 lat od dnia wprowadzenia do obrotu ostatniej partii danego produktu kosmetycznego. Przedsiębiorcy obowiązani są ponadto dokonywać notyfikacji produktów kosmetycznych wytwarzanych i wprowadzanych do obrotu w UE do elektronicznego portalu notyfikacji produktów kosmetycznych (ang. *Cosmetic Products Notification Portal* – CPNP).

W odniesieniu do produktów udostępnianych na terytorium Polski obowiązuje nakaz znakowania w języku polskim. Produkty wprowadza się do obrotu do upływu daty minimalnej trwałości. Producenci prowadzący działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązani są uzyskać wpis do wykazu zakładów wytwarzających produkty kosmetyczne prowadzonego przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego właściwego ze względu na siedzibę zakładu produkcyjnego.

Kategorie podmiotów nadzorowanych

Celem uzupełnienia powyższych rozważań trzeba odnieść się do statusu prawnego przedsiębiorców uczestniczących w łańcuchu dostaw produktów kosmetycznych. Prawodawca różnicuje tutaj trzy kategorie podmiotów nadzorowanych: „producenta", „dystrybutora", „osobę odpowiedzialną"[30]. Klarowność dalszych wywodów wymaga przybliżenia zakresu znaczeniowego tych pojęć. Jest to o tyle istotne, że zakwalifikowanie do jednej z wymienionych kategorii przesądza o zakresie obowiązków dotyczących bezpieczeństwa produktów kosmetycznych koniecznych do spełnienia przez dany podmiot, co następnie wpływa na intensywność (zakres) działań nadzorczych wobec tego podmiotu przez organy nadzoru.

„Producentem" jest osoba fizyczna lub prawna, która wytwarza produkt kosmetyczny lub zleca zaprojektowanie lub wytworzenie produktu i wprowadza ten produkt do obrotu pod własną nazwą lub znakiem towarowym. Pod poję-

[30] Szczegółowy katalog obowiązków producenta, dystrybutora i osoby odpowiedzialnej zawierają art. 4–7 rozporządzenia 1223/2009 WE.

ciem „dystrybutor" należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną w łańcuchu dostaw, niebędącą producentem ani importerem, która udostępnia produkt na terenie UE. „Osobą odpowiedzialną" jest zaś osoba prawna lub fizyczna wprowadzająca produkty kosmetyczne do obrotu na terenie UE mająca siedzibę/miejsce pobytu na terenie UE. Zakres znaczeniowy tego terminu jest kluczowy w systemie nadzoru rynku, gdyż na tej osobie spoczywa obowiązek spełnienia wszystkich wymogów dotyczących bezpieczeństwa produktów kosmetycznych – to ona najszerszemu oddziaływaniu organów nadzoru rynku. W przypadku produktów wyprodukowanych na terenie UE niepodlegających eksportowi i importowi do Wspólnoty osobą odpowiedzialną jest producent mający siedzibę na terenie UE. Producent jest uprawniony do wyznaczenia na osobę odpowiedzialną innej osoby mającej siedzibę na terenie UE, jeśli zaś producent ma siedzibę poza UE, obowiązany jest wyznaczyć taką osobę. W przypadku produktów importowanych osobą odpowiedzialną jest importer, który również może wyznaczyć inną osobę odpowiedzialną. Jeżeli dystrybutor wprowadza produkt kosmetyczny do obrotu pod własną nazwą lub znakiem towarowym lub zmienia produkt już wprowadzony na rynek w sposób mogący mieć wpływ na zgodność z obowiązującymi wymogami, wówczas jest osobą odpowiedzialną. Z powyższego wynika, że zakres znaczeniowy terminów może się pokrywać. W zależności od okoliczności producent i dystrybutor mogą posiadać status osoby odpowiedzialnej.

Organy właściwe w sprawie nadzoru nad produktami kosmetycznymi

Przede wszystkim należy wskazać, że kryteria bezpieczeństwa produktów kosmetycznych zostały wprowadzone na poziomie unijnym rozporządzeniem 1223/2009 WE, natomiast nadzór nad rynkiem, a tym samym wyznaczenie organów nadzoru, został powierzony państwom członkowskim w przepisach krajowych. Katarzyna Kokocińska zauważa, że „jednym z elementarnych warunków efektywności systemu prawnego jest jego spójność. Spójność systemu postrzega się nie tylko w ujęciu formalnym, jako legitymowanie się norm systemu prawa upoważnieniami prawodawczymi opartymi na ustawie zasadniczej, lecz także jako spójność aksjologiczna"[31]. Zamysł ten został zrealizowany w modelu nadzoru rynku nad produktami kosmetycznymi, na co wskazuje treść art. 14 ustawy o produktach kosmetycznych. W myśl tego przepisu organami właściwymi w sprawie przestrzegania przepisów rozporządzenia 1223/2009 WE i wyżej wymienionej ustawy w zakresie swoich kompetencji są organy PIS i IH. Przyjęte rozwiązanie uzasadnione jest szerokim katalogiem zadań

[31] K. Kokocińska, *Aksjologia prawa polityki rozwoju na tle wartości uniwersalnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A Powałowski (red.), *Aksjologia prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.

publicznych przyznanych tym organom w ustawach branżowych[32], których celem jest ochrona takich wartości, jak zdrowie i bezpieczeństwo publiczne, oraz ochrona konsumentów i bezpieczeństwo gospodarcze, które to wartości chronione są również w ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi.

Organy PIS są powołane do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, które w literaturze przedmiotu ujmowane są jako zadania mające na celu zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego, do którego zalicza się bezpieczeństwo produktów kosmetycznych. Zasadniczym celem działania tych organów jest eliminacja zachorowań na choroby zakaźne i zawodowe oraz ograniczenie wpływu środowiskowych czynników szkodliwych i uciążliwych na stan zdrowia społeczeństwa. Cel ten osiągany jest poprzez realizację przez PIS ustawowych obowiązków obejmujących nadzór nad szeregiem warunków, które występują w obszarach społecznego funkcjonowania. Organy PIS nadzorują warunki higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny radiacyjnej, higieny nauczania i wychowania, higieny żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, warunki higieniczno-sanitarne, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne[33]. W ramach bieżącego nadzoru sanitarnego organy PIS przeprowadzają kontrolę przestrzegania 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 oraz sprawują nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o produktach kosmetycznych oraz przepisów rozporządzenia 1223/2009 WE w zakresie przestrzegania obowiązku prawidłowego oznakowania produktów, o którym mowa w art. 19 tego rozporządzenia.

Dyspozycję ustawową do sprawowania nadzoru w zakresie ochrony konsumentów dla IH zawiera ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o inspekcji handlowej. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 2i do zadań IH należy kontrola przestrzegania przez dystrybutorów przepisów o produktach kosmetycznych. W zakresie związanym z nadzorem nad produktami kosmetycznymi można wymienić również inne zadania tego organu:

– kontrolę legalności i rzetelności działań przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji, handlu i usług,

– kontrolę spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności[34], z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów,

---

[32] Ustawa z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 195) oraz ustawa z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1706).

[33] Art. 1 i art. 4 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

[34] Dz.U. z 2002 r., poz. 1360 z późn. zm.

– kontrolę produktów w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa.

Układ kompetencji nadzorczych

Ustawodawca krajowy, ustanawiając nadzór nad produktami kosmetycznymi, dookreślił jego zakres, przy czym sprowadził ten zabieg do stworzenia swoistego układu (podziału) kompetencji między organami według ich właściwości kompetencyjnej, której źródłem są przepisy ustrojowe. Jak zauważa J. Dobkowski, „w sensie ustrojowego prawa administracyjnego termin »kompetencje« oznacza zespół normatywnie określonych praw, a zarazem obowiązków organu administracji publicznej, ze wskazaniem na określone formy działania. Stąd też pojęcie »kompetencje« na ogół łączy się z określeniem »administracyjne«"[35]. Zdaniem Marcina Matczaka na etapie stosowania prawa pojęcie kompetencji służy natomiast m.in. określeniu wzajemnej relacji między podmiotem stosującym prawo a podmiotem oznaczonym przez stosowaną normę prawną jako zobowiązany[36]. „Właściwość" z kolei odnosi się do proceduralnego wymiaru kompetencji administracyjnej. Inaczej mówiąc, pojęcie „właściwość" związane jest z procesem stosowania prawa administracyjnego w formie określonego prawnie postępowania. Do konkretyzacji normy prawnej upoważniony jest jedynie organ administracji publicznej właściwy rzeczowo, miejscowo i instancyjnie[37]. W ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi dla większości działań została przyjęta reguła współdzielenia kompetencji między organy nadzoru. Tym samym nastąpiło tutaj odejście od reguły wyłączności kompetencyjnej organu, której istota sprowadza się do takiego ustawowego rozdzielenia kompetencji administracyjnych, aby do rozstrzygania danej sprawy w określonej formie działania administracji publicznej właściwy był tylko jeden organ administracji publicznej[38].

W nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi mamy do czynienia z konstrukcją opartą na tym, że zdecydowana większość zadań jest współdzielona miedzy organy PIS i IH, z wiodącą rolą tych pierwszych. Przyjęte rozwiązanie jest krytykowane w doktrynie jako mało transparentne[39]. Można tutaj jednak zauważyć pewną regułę, w myśl której przyjęto kryterium podmiotowe – nadzór nad działalnością osób odpowiedzialnych powierzono właściwości organów PIS, natomiast nadzór nad dystrybutorami produktów ko-

---

[35] J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna (niektóre uwagi na kanwie pracy M. Matczaka „Kompetencja organu administracji publicznej", Kraków 2004)*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea" 2008, nr 1, s. 111.

[36] M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 8.

[37] J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna…*, s. 111–112.

[38] Ibidem, s. 109–116.

[39] Por. M. Urbaniak, *Ustawa o produktach kosmetycznych. Komentarz*, 2020, Legalis.

smetycznych w ramach kompetencji współdzielonych sprawują oba organy nadzoru.

Już na pierwszy rzut oka można konstatować, że znakomitą część zadań w ramach nadzoru została powierzona organom PIS, której rola jest tutaj decydująca. Organy te w ramach nadzoru nad rynkiem produktów kosmetycznych posiadają kompetencję do sprawowania nadzoru w zakresie obowiązków osoby odpowiedzialnej; nieprzestrzegania przepisów przez osobę odpowiedzialną; żądania od osoby odpowiedzialnej (w określonych przypadkach) przedłożenia listy wszystkich produktów kosmetycznych, za które jest ona odpowiedzialna i które zawierają daną substancję.

W ramach kompetencji współdzielonych organy PIS i IH sprawują nadzór nad dystrybutorami: w zakresie obowiązków dystrybutora w tym podjęcia przez dystrybutora środków naprawczych zapewniających osiągnięcie zgodności produktu kosmetycznego z przepisami, identyfikacji produktów w łańcuchu dostaw, dokumentacji produktu zawierającej aktualizowane dane, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na rodzaj produktu kosmetycznego lub efekt jego działania, dowód deklarowanego działania (wymogów zawartych w art. 6, 7 i 11 ust. 2 rozporządzenia 1223/2009 WE).

Artykuł 22 rozporządzenia 1223/2009 UE zobowiązuje państwa członkowskie do prowadzenia kontroli wewnątrzrynkowych, których celem jest monitorowanie zgodności z rozporządzeniem udostępnionych na rynku produktów kosmetycznych. Kontrole powinny być przeprowadzane w odpowiedniej skali w oparciu o dokumentację produktu, kontrole fizyczne i badania laboratoryjne na podstawie reprezentatywnych próbek. Ustawodawca krajowy w art. 25 ustawy o produktach kosmetycznych wymienia owe czynności nadzorcze. Tryb postepowania kontrolnego organów nadzoru wyznaczają przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[40], natomiast odstępstwa i rozwiązania szczególne, w tym dotyczące sposoby pobierania próbek produktów przez inspektorów, normują przepisy ustawy o PIS i ustawy o IH. Przepisy te nie będą przedmiotem szerszej analizy w niniejszym opracowaniu, jednak podkreślenia wymaga, że prawodawca w przypadku kompetencji współdzielonych nie formułuje form koordynacji, które pozwalają na sprawne prowadzenie tych kontroli.

Prawny mechanizm koordynacji i współpracy (współdziałania) organów właściwych w kontroli i nadzorze nad produktami kosmetycznymi

Układ kompetencyjny w ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi wykazuje brak precyzji w odniesieniu do podmiotów gospodarczych posiada-

[40] Dz.U. z 2018 r., poz. 646 z późn. zm.

jących status dystrybutora. W zasadzie oba organy mogą prowadzić nadzór nad tymi podmiotami, a ich kompetencje są tutaj zbieżne. W efekcie może to prowadzić do niebezpiecznego zjawiska polegającego na tym, że organy będą niejako „przerzucały" obowiązki kontrolne na drugi organ, powołując się na dyspozycję zawartą ustawie o produktach kosmetycznych. Oparcie tego układu na zasadzie współdzielenia kompetencji wymaga przyjęcia sprawnego mechanizmu koordynacji i współdziałania (współpracy) celem harmonizowania uzgadniania działań organów w ramach tego nadzoru. Wydaje się, że działania te powinny odbywać się poprzez prowadzenie skoordynowanych kontroli i wymiany informacji o przeprowadzanych działaniach i zastosowanych środkach nadzoru. Jednak pojawia się tutaj pewien dylemat, która z tych form działań będzie miała zastosowanie przy wykonywaniu zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa produktów kosmetycznych.

Jak zauważa Marek Mączyński, „(...) »koordynacja« i »współdziałanie« są pojęciami bliskoznacznymi, gdyż w obu przypadkach chodzi o harmonizowanie (uzgadnianie) działań. Występują jednak między nimi istotne różnice, gdyż przy koordynacji organ koordynujący zazwyczaj ma pewną nadrzędność, (...) natomiast współdziałanie charakteryzuje się, co do zasady, równorzędnością partnerów (podmiotów). Niemniej, mimo wskazanych różnic, nie zawsze da się odróżnić obie instytucje. Co więcej, np. na gruncie nauk o zarządzaniu koordynacja jest najogólniej określana jako takie uporządkowanie współdziałania, które prowadzi do harmonizacji działań na rzecz osiągania określonych (wyznaczonych) celów, co jest rozumiane jako synchronizowanie działań cząstkowych w czasie i przestrzeni. Podobnie w nauce administracji oraz na gruncie nauk prawnych koordynacja w administracji publicznej jest generalnie sprowadzana do harmonizowania działań różnych organów administracji i urzędów publicznych dla osiągnięcia zamierzonych celów"[41].

Najbardziej przydatnym ujęciem definicji „koordynacji" jest harmonizowanie działań przynajmniej dwóch jednostek dla łatwiejszego osiągnięcia pewnego zamierzonego celu. Za przedmiot koordynacji należy uznać zaś wspólne funkcjonowanie koordynowanych jednostek, rozumiane jako wzajemna relacja podejmowanych przez nie działań[42]. Przyjmując to ostatnie znaczenie, w modelu nadzoru rynku kosmetycznego dominującą formą jest koordynacja, w różnych jej postaciach w zależności od przyjętych kryteriów[43]. Mimo że nie wynika to wprost z przepisów ustawy, specyfika uprawnień które zostały przy-

[41] M. Mączyński, *Koordynacja i współdziałanie w administracji publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] B. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, Sosnowiec 2013, s. 30; A. Żywicka, *Nadzór nad wyrobami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia" w Polsce – kilka refleksji o koordynacji działań organów nadzoru*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2019, nr 329, Prawo CCCXXIX, s. 431–433, https://doi.org/10.19195/0524-4544.329.35.

[42] M. Mączyński, op. cit., s. 13–32.

[43] Ibidem, s. 32–34.

znane organom PIS i IH wskazuje, że koordynacja działań nadzorczych na szczeblu krajowym jest prowadzona przez PIS. Można tutaj wymienić następujące działania koordynacyjne, takie jak: wnioskowanie do KE o odstępstwo dotyczące terminów przeprowadzania testów zakreślonych w rozporządzeniu 1223/2009 (art. 19 ustawy o produktach kosmetycznych); polecenie państwowemu wojewódzkiemu lub granicznemu inspektorowi sanitarnemu przeprowadzenia postępowań wyjaśniających: w zakresie substancji zawartych w produktach kosmetycznych udostępnianych na rynku, w zakresie podjęcia środków tymczasowych lub wycofania produktu z rynku mogących stanowić poważne ryzyko dla zdrowia ludzi, w zakresie weryfikacji zgodności dokumentacji produktu medycznego (art. 21 ust. 2 ustawy o produktach kosmetycznych); prawo wnoszenia sprzeciwu wobec normy zharmonizowanej do Komisji Europejskiej (art. 23 ustawy o produktach kosmetycznych). Organ ten jest uprawniony do realizacji licznych obowiązków informacyjnych wobec konsumentów i Komisji Europejskiej, obowiązków sprawozdawczych oraz przekazywania, uzgadniania informacji powiadamiania Komisji Europejskiej. Główny Inspektor Sanitarny jest również administratorem danych i administratorem systemu informowania o ciężkich działaniach niepożądanych spowodowanych stosowaniem produktów kosmetycznych. Podsumowując, efektywność działań nadzorczych wymaga stosowania prawnych form koordynacji, które powinny znajdować umocowanie w jasnych przepisach prawa. W aktualnym stanie prawnym postulat ten nie jest w pełni zrealizowany.

W celu rozwiania ewentualnych wątpliwości należy dodać, że nieco inaczej skonstruowany (bardziej złożony) jest prawny mechanizm koordynacji i współpracy w ramach systemu nadzoru rynku nad produktami, który odbywa się na poziomie unijnym. Dla wyjaśnienia: „system nadzoru rynku nad produktami kosmetycznymi" nie jest pojęciem tożsamym z „nadzorem nad produktami kosmetycznymi". „System nadzoru rynku" stanowi instytucję prawną w ujęciu prakseologicznym. Jest to wyodrębniony normatywnie zespół organów władzy publicznej, działających w różnych układach i występujących w różnych relacjach[44], to znaczenie przyjmuję do relacji przepisów prawa krajowego i unijnego. Natomiast przez „nadzór nad produktami kosmetycznymi" oznacza instytucję prawną, rozumianą przez „pewien zespół norm prawnych wydzielony jako odrębna całość ze względu na to, że normy te mają zmierzać do realizacji ustawowo wskazanego celu"[45] w odniesieniu do prawa krajowego, dzięki którym wyinterpretowane normy zachowują spójność treściową. Tworzy ją całokształt norm określających działania nadzorcze i obowiązki informacyjne organów nadzoru i podmiotów nadzorowanych. Zagadnienia dotyczące

[44] K. Kokocińska, *Instytucje prawne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, s. 36–37.

[45] Z. Ziembiński, *Szkice metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88.

systemu nadzoru nad produktami kosmetycznymi wykraczają poza ramy tego opracowania i nie będą tutaj analizowane.

Sankcje administracyjne w nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi

Skuteczność nadzoru nad bezpieczeństwem produktów kosmetycznych mają gwarantować przepisy normujące odpowiedzialność administracyjną podmiotów gospodarczych. Artykuł 37 rozporządzenia 1223/2009 WE obliguje państwa członkowskie do ustanowienia przepisów krajowych określających zasady stosowania sankcji w przypadku naruszeń przepisów tego aktu. Sankcje muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Przez odpowiedzialność administracyjną należy rozumieć uregulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach[46]. W ramach tak zdefiniowanej odpowiedzialności administracyjnej, w zależności od stosowanej sankcji i funkcji realizowanej, jako podstawowa wyodrębnić można odpowiedzialność administracyjną, opartą na sankcjach policyjnych, która realizuje głównie funkcje prewencyjne, oraz odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych w postaci kar pieniężnych, która realizuje głównie funkcje represyjne[47]. W nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi odpowiedzialność podmiotów gospodarczych została oparta na obu tych rodzajach sankcji, przy czym efektywność tego nadzoru mają zapewniać przede wszystkim kary pieniężne[48].

Sankcje policyjne są to ujemne konsekwencje naruszeń prawa administracyjnego w postaci różnych środków władczego oddziaływania na podmioty naruszające przepisy, zmierzające w sposób bezpośredni do usunięcia zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych, nakładane w ramach realizowanej przez organy administracji publicznej funkcji policji administracyjnej[49]. Środki nadzorcze o charakterze policyjnym (prewencyjnym) są stosowane jako skutek kontroli działalności gospodarczej w wykonaniu nadzoru prowadzonego przez organy PIS i IH w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa. W przypadku gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, do kompetencji inspekcji sanitarnej, związanych z nadzorem

---

[46] P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 1(8), s. 72 i cyt. tam literatura.

[47] Ibidem, s. 73–74.

[48] Por. uzasadnienie do projektu ustawy o produktach kosmetycznych, druk sejmowy nr 2556, Sejm RP VIII kadencji.

[49] P. Wojciechowski, op. cit., s. 73.

nad produktami kosmetycznymi, należy możliwość wstrzymania w drodze decyzji wytwarzania lub wprowadzania produktu do obrotu lub nakazanie wycofania produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa, nie dłuższy niż 18 miesięcy. Zgodnie z treścią art. 27c ust. 3 ustawy o PIS w przypadku wydania przedmiotowej decyzji właściwy państwowy inspektor sanitarny zatrzymuje produkt, nakazuje zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzaniu produktu do obrotu na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłuższy niż 3 miesiące. W zbliżone środki nadzoru ustawodawca wyposażył również organy IH na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku[50]. W świetle art. 75 ust. 1 i ust. 3 tejże ustawy w przypadku stwierdzenia niezgodności właściwy wojewódzki inspektor inspekcji handlowej może, w drodze decyzji, zakazać udostępniania produktu na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. W przypadku gdy w wyniku kontroli stwierdzono niezgodności formalne, a nie stwierdzono, aby wyrób był niezgodny z wymaganiami lub stwarzał zagrożenie, organ nadzoru rynku wzywa podmiot gospodarczy do usunięcia niezgodności formalnych oraz przedstawienia, w określonym terminie, dowodów potwierdzających ich usunięcie. Jeżeli podmiot gospodarczy nie przedstawi dowodów na usunięcie niezgodności formalnych, akta sprawy przekazuje się w celu wszczęcia postępowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Administracyjne kary pieniężne to środek prawny, który – jak wszystkie inne sankcje występujące w prawie administracyjnym – ma zapewnić przestrzeganie i realizację norm prawa administracyjnego[51]. Tym samym regulacje dotyczące kar administracyjnych wyznaczają treść relacji podmiotów zewnętrznych wobec administracji i samej administracji, w sytuacjach gdy te podmioty, wbrew ciążącym na nich obowiązkom, nie realizują norm prawa administracyjnego[52]. Kara pieniężna określa zatem rodzaj sankcji administracyjnej oraz element odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Sprowadza się ona do wydania przez organ administracji publicznej nakazu uiszczenia określonej w akcie stosowania prawa kwoty przez podmiot, który nie wykonywał ciążącego na nim obowiązku administracyjnego lub wykonywał go nienależycie. Interpretacje tego pojęcia odnajdujemy w bogatym orzecznictwie, pochodzącym sprzed wprowadzenia definicji ustawowej z roku 2017[53]. Mając również na względzie, że problematyka administracyjnych kar pieniężnych

[50] Dz.U. z 2016 r., poz. 542 z późn. zm.

[51] T. Bojar-Fijałkowski, op. cit., s. 219.

[52] J. Filipek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, [w:] Z. Chmiel (red.), *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 79.

[53] Art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego

jest przedmiotem wielu opracowań naukowych[54], w tym artykule rozważania odnoszą się tylko do kontrowersji, które mogą powstać na tle sposobu ustalania wysokości kar pieniężnych nakładanych przez organy w nadzorze nad produktami kosmetycznymi oraz dyrektyw wymiaru kary.

Kary pieniężne są wymierzane z tytułu naruszenia określonych przepisów prawa materialnego normującego warunki wytwarzania, znakowania i wprowadzania produktów kosmetycznych do obrotu unormowanych w rozporządzeniu 1223/2009 WE, np. wytwarzanie produktu kosmetycznego bez zachowania zasad dobrej praktyki produkcji, wprowadzanie do obrotu produktu bez spełnienia wymogów dotyczących oceny bezpieczeństwa, naruszenie nakazów i zakazów określonych w rozporządzeniu. Zakres deliktów administracyjnych i samych kar pieniężnych w ustawie o produktach kosmetycznych jest dość szeroki i zróżnicowany. Odnosząc się do sposobu określenia przez ustawodawcę ich wysokości, należy po krótce wskazać, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego administracyjne kary pieniężne przybierać mogą postać sankcji bezwzględnie oznaczonych, gdy ustawodawca w sposób konkretny wyznacza wymiar kary pieniężnej za określone naruszenie przepisów prawa administracyjnego, oraz względnie oznaczonych, gdy oznacza zwykle jedynie granice wymiaru sankcji – dolną i górną lub jedynie górną, a najrzadziej wyłącznie dolną granicę wysokości kary pieniężnej[55]. Granice te mogą być w szczególności określane bądź to kwotowo, bądź też pozostawać w relacji procentowej z poziomem przychodu lub określonej części przychodu podmiotu podlegającego odpowiedzialności kar administracyjnych[56].

W ustawie o produktach kosmetycznych wysokość kar jest określona jednorodnie w sposób względny poprzez wskazanie górne granicy wysokości kary pieniężnej za konkretne naruszenie. Zakres kwotowy tych kar jest uzależniony od wagi naruszenia, uznanego przez ustawodawcę za najpoważniejsze i najmniej poważne z punktu widzenia zagrożenia dla chronionych wartości. Wysokość tych kar kształtuje się na poziomie od 10 000 zł do 100 000 zł. Ustalając wymiar kar, ustawodawca nawiązał do sposobu przyjętego w innych aktach normujących pieniężne sankcje administracyjne w nadzorze nad bezpieczeństwem produktów[57]. Najpoważniejszym naruszeniem, przyjmując za

---

na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

[54] Zob. np. W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne procesowe*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 9, 2020, Legalis i cyt. tam literatura; M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 2015 i zawarte tam artykuły.

[55] E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 176–178.

[56] M. Czyżak, *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2019, t. XXIX, nr 4, http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2019.29.4-3.

[57] W analogiczny sposób zostały ustalone kary pieniężne np. w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

kryterium górny kwotowy wymiar kary, jest naruszenie zakazu stosowania testów na zwierzętach i wprowadzenie do obrotu produktu bez spełnienia wymogów dotyczących oceny bezpieczeństwa, za które grozi kara w wysokości do 100 000 zł. Organem uprawnionym do nakładania kar jest przede wszystkim właściwy powiatowy inspektor sanitarny (naruszenia wskazane w art. 26–45 ustawy o produktach kosmetycznych), a w przypadkach niektórych naruszeń dodatkowo wojewódzki inspektor inspekcji handlowej (naruszenia wskazane w art. 28, art. 36, art. 37, art. 41 i art. 44 ustawy o produktach kosmetycznych). Przyjęta zasada jest implikacją współdzielenia kompetencji w ramach nadzoru.

Mamy tutaj do czynienia z sytuacją pozostawienia organowi władzy publicznej umocowanemu ustawowo do nakładania kary administracyjnej o charakterze finansowym pewnej swobody decyzyjnej. Organ, przystępując do ustalenia wysokości kary pieniężnej za konkretne naruszenie, powinien uwzględnić przesłanki normatywne (dyrektywy wymiaru kary) wskazane w art. 189d Kodeksu postepowania administracyjnego[58]. Odpowiedzialność administracyjna ma bowiem charakter obiektywny, zastosowanie tych dyrektyw służy zatem indywidualizacji tej odpowiedzialności. Rafał Stankiewicz zauważa, że organ uprawniony do nałożenia sankcji zobowiązany jest ustalić stan faktyczny towarzyszący naruszeniu z uwzględnieniem okoliczności pozwalających na ocenę wagi deliktu administracyjnego, w szczególności, w jakim stopniu naruszenie obowiązku administracyjnoprawnego nastąpiło w następstwie okoliczności, na które podmiot podlegający karze pieniężnej miał wpływ, a także w jakiej proporcji pozostaje ono względem wagi dóbr chronionych sankcją administracyjną[59].

Wydawać się może, że sposób ustalenia kar w nadzorze nad produktami kosmetycznymi jest adekwatny do wagi naruszeń, a zatem środki nadzorcze zapewniają właściwy poziom ochrony wskazanych wartości (zdrowie i życie konsumentów). Jednak praktyka wymierzania kar pieniężnych przez organy nadzoru wskazuje na zgoła inną sytuację. W niektórych przypadkach można stwierdzić, że wysokość kary ustalonej przez organ jest rażąco niska, biorąc pod uwagę kryterium wagi i okoliczności naruszenia – ochrony zdrowia i życia osób stosujących produkty kosmetyczne.

Aby nie być gołosłownym, tytułem przykładu można przytoczyć kilka decyzji w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy o produktach kosmetycznych. W decyzji z 8 grudnia 2021 r. (znak DIH-3.707.96.2021.JS) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrzymał decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Han-

[58] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 z późn zm.).

[59] R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 189d*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2018, Legalis.

dlowej, w której nałożono karę w wysokości 2000 zł za naruszenie art. 36 ust. 1 i art. 37 ustawy o produktach kosmetycznych. W przypadku tych naruszeń górny ustawowy próg kar wynosi odpowiednio 70 000 zł i 20 000 zł. Z kolei Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w decyzji z 17 września 2020 r. (znak BN 8361. 43.2020) nałożył karę w wysokości 750 zł za brak oznakowania produktu w języku polskim, co stanowi również naruszenie art. 36 ust.2 ustawy o produktach kosmetycznych. Kolejnym przykładem jest decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 6 kwietnia 2021 r. (znak DS.8361.14.2021), w której organ, za analogiczne jak wyżej naruszenie, nałożył karę pieniężną w wysokości 1200 zł.

Problemu tak niskiej wysokości kar pieniężnych nakładanych przez organy nadzoru należy upatrywać w niskiej wysokości korzyści majątkowej (utożsamianej przez organy z wartością/ceną produktów kosmetycznych), która stanowi jedną z dyrektyw wymiaru kary, którą kierują się organy przy ustalaniu wysokości kar. Powoduje to jednak, że kara pieniężna o zbyt niskiej wysokości nie jest skuteczna i odstraszająca.

Zakończenie

Współczesną administrację publiczną (w tym gospodarczą) należy analizować pod kątem dynamiki jej działania, gdyż nie jest to pojęcie statystyczne, lecz dynamiczne[60], zarówno w odniesieniu do jej struktur instytucjonalnych, jak i przede wszystkim do realizowanych zadań. Powierzone zadania publiczne, ich zakres, liczba i specyfika powinny odzwierciedlać bieżące potrzeby społeczeństwa i państwa[61], co skutkuje ich rozrostem na nowe dziedziny życia społecznego i gospodarczego i rozrostem regulacji administracyjnej. Jak wynika z poczynionych w niniejszym opracowaniu rozważań, jest to zagadnienie szczególnie aktualne w odniesieniu do rynku produktów kosmetycznych i wymogów gwarantujących bezpieczeństwo kosmetyków. Można zatem stwierdzić, że rola nadzoru gospodarczego, jako jedna z najstarszych funkcji (zadań) państwa w gospodarce (w warunkach rozwoju technologicznego), wzrasta, ulegając rozrostowi na nowe obszary aktywności ekonomicznej. Transformacji ulega sposób sprawowania nadzoru i instrumenty prawne, czego dobitnym przykładem jest branża kosmetyczna.

---

[60] Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 3–4.

[61] Por. D. Tyrawa, *Proliferacja administracji publicznej a prawo jednostki do dobrej administracji*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 92.

Zapewnienie ochrony zdrowia i życia konsumentów produktów kosmetycznych stanowi bez wątpienia istotne zadanie w katalogu zadań publicznych, realizowane w ramach nadzoru policyjnego przez organy PIS i IH. Właściwym poziom ochrony wymienionych wartości może odbywać się wyłącznie poprzez przyjęcie właściwych instrumentów i środków prawnych oraz stosowanie adekwatnych mechanizmów działania przez organy nadzoru (koordynacji). Na gruncie ustawy o produktach kosmetycznych poszerzeniu uległ zakres zadań publicznych w sferze kontroli i nadzoru gospodarczego nad kosmetykami, polegający na wprowadzeniu nowych instrumentów nadzorczych w tym stworzeniu dostępu na poziomie unijnym i krajowym informacji o produktach niebezpiecznych i zaostrzeniu sankcji administracyjnych za nieprzestrzeganie przepisów w krajowym systemie nadzoru (kar pieniężnych). Nadzór nad wytwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu produktów kosmetycznych sprawują organy PIS oraz IH. Aktualne przepisy winny zapewniać wysoki poziom ochrony tych interesów, jednak w praktyce ich stosowania konieczne jest przyjmowanie bardziej surowych kryteriów niż wartość rynkowa/cena produktów kosmetycznych. Niezbędne jest również zwiększenie działań koordynacyjnych organów nadzoru na poziomie krajowym.

Wykaz literatury

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa 1994.

Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, stenogram wykładów uniwersyteckich, wyd. adw. dr J. Rodkowski, Lwów 1932.

Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Biuro RPO, Warszawa 2015.

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

Chruściel A., *Rola zlecania zadań publicznych w realizowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja (teoria – dydaktyka – praktyka)" 2014, nr 3(36).

Czyżak M., *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym,* „Roczniki Nauk Prawnych" 2019, t. XXIX, nr 4, http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2019.29.4-3.

Dobkowski J., *Kompetencja administracyjna (niektóre uwagi na kanwie pracy M. Matczaka „Kompetencja organu administracji publicznej", Kraków 2004)*, „Studia z akresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea" 2008, nr 1.

Dobkowski J., *Pojęcie policji administracyjnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Dobkowski J., *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 7–8.

Dolnicki B., *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, „Prawo" 2000, nr 272.

Filipek J., *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, [w:] Z. Chmiel (red.), *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 1999.

Fundowicz S., *Policja i państwo policyjne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, TNOiK Oddz. w Rzeszowie, Rzeszów 2002.

Górski M., *Pojęcia-funkcje administracji państwowej i zadania administracji państwowej*, „Acta Uniwersitatis Lodziensis, Folia Iuridca" 1992, nr 52.

Jełowicki M., *Organy administracji specjalnej*, PWN, Warszawa 1990.

Kaczocha M., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz*, 2017, Lex.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946.

Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyzioł (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Kocowski T, Małecki W., *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2020, nr 4001, Prawo CCCXXXI, https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.12.

Kokocińska K., *Aksjologia prawa polityki rozwoju na tle wartości uniwersalnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A Powałowski (red.), *Aksjologia prawa gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Kokocińska K., *Instytucje prawne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Wyd. UMCS, Lublin 2013.

Kulesza M., *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] J. Szreniawski (red.), *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, TNOiK Oddz. w Rzeszowie, Rzeszów 1992.

Lissoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2006.

Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Marecki J., *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, PWN, Warszawa 1976.

Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004.

Mączyński M., *Koordynacja i współdziałanie w administracji publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] B. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, Oficyna Wydawn. Humanitas, Sosnowiec 2013.

Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Pilarska A., Zimmermann A., *Wpływ nowej ustawy o produktach kosmetycznych na poprawę bezpieczeństwa ich stosowania*, „Farm Pol" 2019, nr 75(12).

Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji publicznej w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2006.

Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne procesowe*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 9, 2020, Legalis.

Sienkiewicz M., *Umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obowiązującym systemie prawnym w kontekście utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2020, nr 3.
Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2011.
Stankiewicz R., *Komentarz do art. 189d*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2018, Legalis.
Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Wyd. UW, Warszawa 1992.
Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
Tyrawa D., *Proliferacja administracji publicznej a prawo jednostki do dobrej administracji*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
Urbaniak M., *Ustawa o produktach kosmetycznych. Komentarz*, 2020, Legalis.
Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 1(8).
Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wyd. UŚ, Katowice 2000.
Ziembiński Z., *Szkice metodologii szczegółowych nauk prawnych*, PWN, Warszawa–Poznań 1983.
Żywicka A., *Nadzór nad wyrobami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia" w Polsce – kilka refleksji o koordynacji działań organów nadzoru*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2019, nr 329, Prawo CCCXXIX, https://doi.org/10.19195/0524-4544.329.35.

Summary

Supervision of cosmetic products as a function of public administration – supervision-related issues

Keywords: administrative law, supervision of cosmetic products, consumer, consumer protection.

The increased risk of potential threats generated by cosmetics launched on the market gives rise to novel instruments within the scope of supervision over the cosmetics market. The aim of the article is to present new obligations imposed on entrepreneurs who manufacture cosmetic products as well as a modified system of supervision over their safety. It also demonstrates the problems related to the regulation of the cosmetics market considering the changes introduced by the Act on cosmetic products. The major considerations focus on the organization of the market surveillance system and the administrative and legal instruments for ensuring the safety of cosmetic products and the problems that arise in this context. The article substantiates the claim that the supervision of cosmetic products by the bodies of the State

Sanitary Inspection and Trade Inspection is a vital task of public administration in the economy performed under police supervision, which largely allows for the elimination of dangerous cosmetic products from the market. However, the solutions presently adopted are not free from defects. As can be observed, certain obstacles and threats arise from the application of the provisions in practice.

Glosy

DOI: 10.31648/sp.8317

Stanisław Bułajewski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-7067-4153
stanislaw.bulajewski@uwm.edu.pl

Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148, dotycząca kwestii debaty nad raportem o stanie gminy, jak i obligatoryjności uzasadniania uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania

Teza: Przeprowadzenie debaty na raportem o stanie gminy ma charakter wymogu proceduralnego, który nie musi zostać skonsumowany poprzez zabranie głosu przez radnych. Istotne jest wyłącznie to, czy z protokołu sesji rady wynika, że przewodniczący otworzył dyskusję nad raportem. To, czy ktokolwiek wziął w niej udział, dla pozytywnej weryfikacji wymogu przeprowadzenia dyskusji, jest bez znaczenia. Natomiast wymóg sporządzenia uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielania wotum zaufania organowi wykonawczemu z tytułu rozpatrzenia raportu nie odnosi się do możliwości zweryfikowania przez sąd zasadności przyjętych przez radnych ocen dotyczących tego raportu, lecz tego, czy taka ocena w ogóle została przeprowadzona. Nie ma bowiem żadnych podstaw, by wnioskować, że może to być tzw. uchwała milcząca. Akceptacja możliwości nieuzasadniania uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. pociągałaby za sobą dopuszczalność wykorzystywania tego instrumentu dla celów politycznych zarówno w tych układach, w których w radzie przeważałaby opcja opozycyjna względem organu wykonawczego, jak i wtedy, gdy rada byłaby temu organowi przychylna.

Glosowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku zapadł w następstwie skargi, jaką wniósł burmistrz miasta, który wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w K. z dnia (...) lipca

2021 r. nr (...) w całości. Uchwała dotyczyła nieudzielenia burmistrzowi wotum zaufania. Organ wykonawczy gminy zarzucił, że doszło do naruszenia art. 28aa ust. 4 i 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1] przez faktyczne odstąpienie od przeprowadzenia debaty w części dotyczącej wypowiedzi radnych oraz naruszenie art. 28aa ust. 9 u.s.g. przez odstąpienie od uzasadnienia uchwały. Interes prawny do zaskarżenia uchwały wywiódł z faktu piastowania funkcji burmistrza K. oraz ze skutków prawnych, jakie wywołuje nieudzielenie wotum zaufania, tj. możliwości podjęcia przez Radę Miejską w K. uchwały co do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania burmistrza[2]. W ocenie skarżącego debata nad raportem o stanie gminy miała charakter iluzoryczny – nie zabierali w niej głosu ani radni, ani mieszkańcy gminy. W konsekwencji nie można również uznać za prawidłową procedury głosowania nad wotum zaufania. Zdaniem skarżącego głosowanie nad wotum zaufania nie ma charakteru wyłącznie politycznego, ale powinno być powiązane z debatą nad raportem. W przeciwnym razie doszłoby do stworzenia możliwości weryfikacji mandatu wyborczego w oparciu o arbitralne przesłanki (polityczne strategie bądź personalne powody). Czyniłoby to instytucję wotum zaufania pozbawioną sensu. Wskazał również na istotną wadę uchwały, tj. brak jej uzasadnienia, bowiem powodów nieudzielenia wotum zaufania nie sposób odkodować z protokołu sesji Rady. Uniemożliwia to poznanie motywów negatywnej oceny działalności organu wykonawczego za rok 2020.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w K. wniosła o jej uwzględnienie i przychyliła się w całości do argumentacji wskazanej w uzasadnieniu skargi.

Podczas rozprawy skarżący wyjaśnił, że komisja rewizyjna i regionalna izba obrachunkowa wyraziły pozytywną opinii odnośnie do uchwały w sprawie wykonania budżetu. Uzasadnienie uchwały w sprawie wotum zaufania powinien sporządzeń przewodniczący Rady Miejskiej. Nie może stanowić takiego uzasadnienia informacja sporządzona przez przewodniczącego.

Sąd, uznając interes prawny burmistrza do zaskarżenia kwestionowanej uchwały, wskazał, że podstawę do jej zaskarżenia odnajdujemy w art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że mowa jest w nim o naruszeniu subiektywnie pojmowanego interesu prawnego, który jest powiązany z nieprzestrzeganiem norm prawa powszechnie obowiązującego. Merytoryczne rozpoznanie oraz uwzględnienie przez sąd skargi wywiedzionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi więc

[1] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm., dalej jako u.s.g.

[2] Podobne konsekwencje w przypadku nieudzielenia wójtowi absolutorium: A. Rzetecka-Gil, *Art. 28(a)*, [w:] eadem, *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania*, 2015, Lex.

być następstwem wykazania, że uchwała uchybia własnemu, indywidualnemu i realnemu interesowi prawnemu skarżącego[3], polegającemu na istnieniu bezpośredniego związku między treścią (skutkami prawnymi uchwały) i jego własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją, a jednocześnie uchwała narusza obiektywny porządek prawny.

Zdaniem sądu ziściły się przesłanki uznania, że naruszenie indywidualnego interesu prawnego skarżącego jest powiązane z istotnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Interes prawny skarżącego jest niewątpliwy z racji piastowania funkcji burmistrza i skutków prawnych nieudzielenia wotum zaufania wynikających z art. 28aa ust. 10 u.s.g. Nie zrealizowano natomiast zasady przekonywania (brak uzasadnienia uchwały), a skarżący nie mógł zapoznać się z argumentacją organu prowadzącą do nieudzielenia wotum zaufania (w sytuacji pozytywnych ocen regionalnej izby obrachunkowej i komisji rewizyjnej odnośnie do wykonania budżetu, co jest fragmentem – ale istotnym – całokształtu działalności burmistrza). W konsekwencji skutki uchwały należy ocenić jako arbitralne, przekraczające granice uznania administracyjnego. Sytuacja ta narusza więc nie tylko prawo skarżącego do poznania motywów rozstrzygnięcia (zasada przekonywania), ale też narusza obiektywny porządek prawny w postaci zasady legalizmu i praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zdaniem sądu naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. przejawia się w sprawie niniejszej w braku zrealizowania zasady jawności i transparentności uchwały, naruszeniu zasady przekonywania będącej jedną z podstaw aksjologicznych systemu prawa administracyjnego. To zaś stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego[4].

Sąd, wydając wyrok, przeprowadził dogłębną analizę przepisów ustawy o samorządzie gminnym i wskazał, że:

a) udzielenie bądź nieudzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania jest ściśle powiązane z rozpatrzeniem raportu o stanie gminy;

b) wójt (burmistrz, prezydent miasta – zgodnie z art. 28aa ust. 1 i 2 u.s.g.) ma obowiązek przedstawić co roku raport o stanie gminy do 31 maja;

c) raport ma stanowić podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności przedstawić realizację polityki, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego;

d) obowiązkiem rady (stosownie do treści art. 28aa ust. 4 u.s.g.) jest rozpatrzenie raportu, co powinno się odbyć na tej samej sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi;

---

[3] Podobnie zob. wyrok NSA z 18 lutego 2019 r. sygn. akt I GSK 2998/18, Lex nr 2644976; wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 1531/17, Lex nr 2544067.

[4] Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

e) raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności i nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę;

f) radni (zgodnie z art. 28aa u.s.g.) uczestniczący w debacie mogą zabrać głos bez ograniczeń czasowych (ust. 5 art. 28aa u.s.g.);

g) ustawa dopuszcza udział w debacie mieszkańców gminy, o ile uprzednio zgłoszą taką chęć (ust. 6 art. 28aa u.s.g.);

h) rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g.).

W dalszej części uzasadnienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że w pełni podziela stanowisko orzecznictwa sądów administracyjnych, wskazujących iż ustawodawca jednoznacznie sformułował obowiązek rady gminy odnośnie rozpatrzenia raportu o stanie gminy oraz obowiązek podjęcia uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia wotum zaufania „z tego tytułu". Oznacza to powiązanie uchwały w sprawie wotum z rozpatrzeniem raportu a tym samym, uchwała w sprawie wotum zaufania dla wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta ma odzwierciedlać ocenę przedstawionego przez ten organ raportu o stanie gminy[5].

Sąd, podsumowując powyższe rozważania, stwierdził, że w tych okolicznościach powstają dwa zagadnienia [podkr. S.B.] aktualne w stanie faktycznym niniejszej sprawy, tzn. zagadnienie odbycia debaty nad raportem oraz zagadnienie sporządzenia uzasadnienia uchwały.

Odnosząc się do problematyki odbycia debaty nad raportem o stanie gminy, sąd podkreślił, że w analizowanym przypadku podczas sesji Rady Miejskiej 14 lipca 2021 r., mimo wywołania przez przewodniczącego Rady Miejskiej porządku obrad polegającego na debacie nad raportem o stanie gminy (przedłożonym przez burmistrza w maju 2021 r.), nikt nie zabrał głosu, tzn. nie uczynili tego obecni radni ani mieszkańcy gminy. Debata nad raportem została więc „wywołana", tyle że nie odbyła się pod względem merytorycznym z braku chętnych do zabrania głosu w dyskusji.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny[6], nie można w takiej sytuacji mówić o braku debaty nad raportem. Przeprowadzenie debaty na raportem o stanie gminy ma charakter wymogu proceduralnego, który nie musi zostać skonsumowany poprzez zabranie głosu przez radnych. Istotne jest wyłącznie to, czy z protokołu sesji rady wynika, że przewodniczący otworzył dyskusję nad raportem. To, czy ktokolwiek wziął w niej udział, dla pozytywnej weryfikacji wymogu przeprowadzenia dyskusji jest bez znaczenia (oprócz ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie[7]). Innymi słowy, obowiązek przeprowadzenia

[5] Wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 669/20, Lex nr 3158539.
[6] Wyrok NSA z 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 600/20, Lex nr 3064738.
[7] Wyrok WSA w Rzeszowie z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1064/20, Lex nr 3129571.

debaty nad raportem nie musi być równoznaczny z zabraniem głosu przez wszystkich bądź określoną częścią (większość) radnych[8].

Powyższa konkluzja wynika z analizy regulacji dotyczących obowiązków radnego. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 1 u.s.g. radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Radny jest więc zobowiązany do czynnego udziału w pracach organów gminy oraz tych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany, co obejmuje udział w dyskusjach i głosowaniach. Z drugiej strony nie istnieją środki przymusu (sankcje) na wypadek niewywiązywania się radnego z przyjętych obowiązków. W szczególności nie istnieje możliwość odwołania radnego czy pozbawienia go z tego tytułu mandatu w czasie trwania kadencji rady przez referendum[9]. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w sprawie II SA/Sz 669/20, a pogląd ten sąd w sprawie niniejszej podzielił, udział wyłącznie bierny (brak głosu w dyskusji) nie jest sankcjonowany prawnie. Brak aktywnego udziału radnego w dyskusjach na forum rady może wywoływać jedynie odpowiedzialność polityczną radnego, znajdującą odzwierciedlenie w decyzjach wyborców, oceniających dotychczasową działalność radnego na forum organów gminy, w ewentualnych kolejnych wyborach samorządowych[10].

Podsumowując ten wątek, Sąd Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyraźnie wskazał, że brak wystąpienia któregokolwiek z radnych podczas debaty nad raportem burmistrza nie może skutkować stwierdzeniem, że doszło do naruszenia procedury określonej w art. 28aa u.s.g. Co więcej, zdaniem sądu fakt ten nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, że uchwała rady gminy w przedmiocie udzielenia wotum zaufania (bądź w sytuacji nieudzielenia wotum zaufania z uwagi na brak bezwzględnej większości) była z tego powodu niezgodna z prawem[11].

Druga część uzasadnienia wyroku (z argumentami tam zawartymi autor niniejszej glosy w pełni się zgadza) odnosi się do zarzutu niesporządzenia uzasadnienia uchwały. Na wstępie tej części uzasadnienia sąd przedstawił ustalenia faktyczne i wskazał, że z treści protokołu sesji Rady Miejskiej wynika, iż w głosowaniu nad udzieleniem burmistrzowi wotum zaufania udział wzięło 14 radnych na 15 w składzie Rady. Oddano 14 głosów ważnych, 6 głosów za udzieleniem wotum i 7 głosów przeciw. Tym samym zabrakło bezwzględnej większości głosów za jednym bądź drugim stanowiskiem. W związku z tym (zgodnie z art. 28aa ust. 9 zdanie ostatnie u.s.g) niepodjęcie uchwały o udzie-

[8] Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

[9] Por. C. Martysz, *Komentarz do art. 24, pkt 1*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. drugie, 2018, Lex.

[10] Ibidem.

[11] Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

leniu wotum zaufania musiało zostać uznane za równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania.

Zdaniem sądu powyżej opisane ustawowe skutki nieuzyskania bezwzględnej większości w głosowaniu nad wotum zaufania, a także brak debaty nad raportem absolutnie nie zwalniają organu stanowiącego od konieczności sporządzenia uzasadnienia uchwały „wynikowej". Sąd słusznie zauważył, że obowiązek sporządzenia motywów uchwały należy wyprowadzić zarówno z zasad ogólnych jak i szczególnych regulacji u.s.g.[12] Zdaniem sądu:

a) „(…) uzasadnienie każdego aktu administracyjnego jest fundamentalnym wymogiem w państwie opartym na rządach prawa, ponieważ jest to punkt, w którym umiejscawia się kontrola sądowa lub inna. Władza administracyjna musi rozwinąć swoją argumentację i dowieść, iż działa w granicach przyznanych jej kompetencji, że z należytych powodów akt dany podjęła, nie działa arbitralnie". Mimo więc nawet niesformułowania w przepisach u.s.g. obowiązku uzasadnienia uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, nie sposób uznać, aby rada gminy, realizując tę kompetencję, była niczym nieskrępowana i mogła wykorzystywać instytucję wotum zaufania dla wójta wyłącznie jako instrument stricte polityczny";

b) „w demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem akceptowana arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Z tej też zasady możliwe jest wyprowadzenie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej uzasadnień swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego" (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie[13]);

c) wotum zaufania dotyczy całokształtu działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, a tym samym w procesie jego udzielania niezbędna jest ocena tej działalności;

d) daleko idące konsekwencje nieudzielenia wotum zaufania powodują, że uchwała o takich skutkach powinna stanowić efekt wszechstronnej i starannej analizy, w tym treści raportu;

e) zasadniczy motyw nieudzielenia wotum zaufania musi być możliwy do ustalenia. Jego brak uniemożliwia weryfikację prawidłowości realizacji kompetencji uchwałodawczej przez radę i nie pozwala odkodować motywów, jakimi rada się kierowała;

f) uzasadnienie uchwały, w szczególności uchwały o skutkach nieudzielenia wotum zaufania, pełni więc określone cele. Dlatego „brak uzasadnienia

[12] Ibidem.

[13] Wyrok WSA w Olsztynie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 785/19, Lex nr 2741804 oraz przywoływana tam literatura.

uchwały, jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ powiatu powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności" (*vide*: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego[14]).

W dalszej części swoich wywodów sąd uzasadniał swoje rozstrzygnięcie i ostatecznie stwierdził, że brak uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. stanowi istotne naruszenie prawa.

Sąd wyraźnie wskazał, że w aktach sprawy, którą badał, znajdują się wyłącznie: protokół sesji, projekt uchwały w sprawie udzielenia burmistrzowi wotum zaufania oraz zestawienie wyników głosowania. Brak jest uzasadnienia uchwały. Jednocześnie okoliczność braku uchwały o treści nieudzielającej wotum zaufania w wersji papierowej (istnieje głosowany projekt uchwały pozytywnej) nie oznacza, po pierwsze, braku jej podjęcia (wyraźnie stanowi o tym art. 28aa ust. 9 u.s.g.); po drugie, zwolnienia z obowiązku sporządzenia motywów nieudzielenia wotum zaufania.

Zdaniem sądu, które autor glosy w pełni podziela, „(…) akceptacja możliwości nieuzasadniania uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. pociągałaby za sobą dopuszczalność wykorzystywania tego instrumentu dla celów politycznych, zarówno w tych układach, w których w radzie przeważałaby opcja opozycyjna względem organu wykonawczego, jak i wtedy, gdy rada byłaby temu organowi przychylna. Także substytutem uzasadnienia uchwały nie może być protokół z posiedzenia rady –dyskusji nad raportem ani nawet zapis audio z tego posiedzenia. Uzasadnieniem takiej uchwały nie może być również notatka/informacja sporządzona przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, opisująca przebieg sesji i przebieg głosowania (…). Uzasadnienie uchwały w sprawie wotum zaufania powinno bowiem umożliwiać poznanie rzeczywistego motywu jej podjęcia bądź niepodjęcia, skoro wotum zaufania dotyczy całokształtu działalności organu wykonawczego oraz jest rezultatem debaty nad podsumowaniem tej działalności, czyli raportem. Podkreślenia wymaga, że co prawda poza kompetencją sądu jest merytoryczna ocena stanowiska rady (wyrażonego w uzasadnieniu uchwały), a zatem sąd nie bada zasadności przyjętych przez radnych ocen, jednak sąd administracyjny sprawuje kontrolę pod względem legalności[15]. Oznacza to, że ma obowiązek sprawdzić, czy oceny działalności organu wykonawczego w ogóle dokonano. W sprawie niniejszej nie sposób mówić o dokonaniu oceny, skoro uzasadnienia uchwały nie sporządzono"[16].

---

[14] Wyroki w sprawach NSA: z 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13, Lex nr 1603052; z 1 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1348/17, Lex nr 2637320.

[15] Por. M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, R. II, nr 6(9), s. 45.

[16] Uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 743/21, Lex nr 3287148.

Autor zdecydował się na glosę do tego orzeczenia, albowiem tą materią wielokrotnie zajmowały się: organy nadzoru i sądy administracyjne – niestety, poglądy tych podmiotów są rozbieżne.

Krótką analizę glosowanego wyroku należy poprzedzić wyjaśnieniem znaczenia pojęcia wotum zaufania. Niezbędne staje się również rozstrzygnięcie nie tylko obligatoryjności uzasadniania uchwały w podejmowanej w przedmiocie wotum zaufania dla wójta, ale i konieczności przeprowadzenia debaty podczas podejmowania tejże uchwały.

Próba zdefiniowania pojęcia wotum zaufania dla organu wykonawczego gminy nie była jak dotąd przedmiotem szczegółowych analiz czy też szczególnego zainteresowania ze strony doktryny polskiej, dlatego trudno odnaleźć jakąkolwiek definicję tego pojęcia.

Wotum zaufania to ni mniej, ni więcej jak podjęta w specjalnym głosowaniu uchwała rady wyrażająca zaufanie do działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), kończąca proces oceny jego corocznej działalności. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że nie ma zależności między udzieleniem wotum zaufania i udzieleniem absolutorium[17]. Należy pamiętać, że są to stanowiska wynikające z oceny odrębnych zagadnień z zakresu działalności organu wykonawczego gminy.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania wiąże się ściśle z raportem o stanie gminy i debatą nad nim. Potwierdza to art. 28aa ust. 9 u.s.g. zdanie pierwsze, wskazujący że po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Z kolei zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wiąże się ściśle ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Potwierdzają to również art. 18a ust. 3 u.s.g. i art. 28a ust. 1 u.s.g. zdanie drugie. Wyrażenie wotum zaufania i udzielenie absolutorium dotyczą zatem odrębnych kwestii i nie są ze sobą związane.

Jedyna zależność pomiędzy trybami udzielania wotum zaufania i udzielania absolutorium wynika z art. 28aa ust. 4 u.s.g. zdanie pierwsze i drugie, ponieważ rada gminy ma obowiązek rozpatrzeć raport o stanie gminy podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi i to przed głosowaniem nad udzieleniem wotum zaufania. Jednakże wiąże się to jedynie z obowiązkiem spojrzenia przez radę gminy na sprawozdanie z wykonania budżetu w szerszym kontekście stanu gminy. Nie możemy jednak wskazać innej zależności między głosowaniem nad wotum zaufania a udzieleniem absolutorium[18].

---

[17] S. Bułajewski, *Komisja rewizyjna jako pomocniczy organ rady powiatu z uwzględnieniem instytucji absolutorium*, „Radca Prawny" 2005, nr 5, s. 86–97.

[18] J. Wilk, *Czy istnieje zależność między udzieleniem wotum zaufania i udzieleniem absolutorium?*, 2022, Lex.

Należy również pamiętać o konsekwencjach niepodjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania. W przypadku uchwały w sprawie wotum zaufania dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawodawca zastosował rozwiązanie odmienne niż w przypadku uchwały absolutoryjnej odnośnie skutków prawnych sytuacji, w której uchwała w sprawie udzielenia wotum zaufania wójtowi zostanie przez radnych odrzucona. Tak więc w przypadku uchwały absolutoryjnej odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium wójtowi nie oznacza automatycznego przyjęcia uchwały o brzmieniu przeciwnym, czyli o nieudzieleniu absolutorium. Natomiast w przypadku uchwały w sprawie wotum zaufania taki automatyzm już występuje. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 28aa ust. 9 u.s.g. *in fine* „niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania”[19].

Przechodząc do problematyki wymogu sporządzenia uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielania wotum zaufania organowi wykonawczemu, należy stwierdzić, że niestety nie tylko zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, ale i zasady, i tryb wydawania uchwał mających moc wewnętrznie obowiązującą (jak do tej pory) nie zostały nigdzie kompleksowo uregulowane. Z tego też powodu nie tylko radni, obsługa prawna rady, ale i sądy administracyjne nie mają pewności co do tego, czy uzasadnienie jest, czy też nie jest obligatoryjnym elementem uchwały, a tym samym czy jego brak wpływa na legalność danej uchwały.

Jak zwykle z pomocą przychodzi orzecznictwo sądów administracyjnych, które nie prezentuje, niestety, także w tej kwestii, jednolitych poglądów. Przykładowo: Wojewódzki Sad Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z 25 października 2021 r. wyraźnie wskazał, że „jakkolwiek Sąd generalnie nie kwestionuje potrzeby czy konieczności uzasadniania projektów aktów prawa miejscowego i uchwał niebędących aktami prawa miejscowego, to jednak uchwała w przedmiocie udzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) wotum zaufania posiada specyficzny charakter i z tego względu nie może posiadać odrębnego uzasadnienia. Jest ona bowiem podejmowana po przedstawieniu raportu o stanie gminy oraz po przeprowadzeniu debaty nad tym raportem i wynikającymi z niego informacjami. Całokształt informacji uzyskanych z raportu daje podstawy do sformułowania przez radnych oceny wójta (burmistrza, prezydenta), której wyrazem jest uchwała w przedmiocie wotum zaufania. Należy podkreślić, że to treść raportu, a czasem również treść i przebieg debaty nad raportem stanowią uzasadnienie podjęcia uchwały o udzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) wotum zaufania lub stanowią uzasadnienie negatywnego wyniku głosowania nad nią, który to z woli ustawodawcy – posiada

[19] M. Cyrankiewicz-Gortyński, *Uchwałę w sprawie wotum zaufania dla wójta należy uzasadnić*, https://www.prawo.pl/samorzad/uzasadnie-uchwaly-w-sprawie-wotum-zaufania-dla-wojta,515812.html (data dostępu: 15.09.2022).

charakter milczącej uchwały o treści negatywnej. Uchwała ta, a właściwie wynik przeprowadzonego przez radę głosowania nad nią, jest efektem wewnętrznego przekonania każdego z radnych. W tym przypadku ani organ nadzoru, ani sąd administracyjny nie może badać motywów takiego lub innego sposobu głosowania przez radnych, gdyż to wiąże się już z wykonywaniem przez nich mandatu udzielonego przez wyborców. Co więcej, niemożliwym jest odrębne uzasadnienie uchwały, która nawet nie była odrębnie procedowana, gdyż jej milczące podjęcie jest konsekwencją niepodjęcia innej uchwały"[20].

Powyższe orzeczenie stoi w sprzeczności z ogromną liczbą orzeczeń innych sądów administracyjnych. W tym miejscu warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 maja 2021 r.[21] Z jego uzasadnienia dowiadujemy się, że w „demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności. Na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek uzasadnienia swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego danej sprawy" (z wyrokiem tym autor niniejszej glosy w pełni się zgadza). We wskazanym wyroku, a konkretnie w jego uzasadnieniu, sąd stwierdził również, że brak uzasadnienia uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 28aa ust. 9 u.s.g. stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż uniemożliwia ustalenie rzeczywistych motywów jej podjęcia[22].

Ostatnim elementem omawianym w ramach niniejszego punktu jest kwestia obligatoryjności debaty nad raportem o stanie gminy – także ta problematyka była przedmiotem analizy sądownictwa administracyjnego, która jest o tyle ważna, albowiem debata stanowi niezbędny element poprzedzający podjęcie uchwały w przedmiocie udzielania wotum zaufania wójtowi. I tu rodzi się pytanie, czy brak tej debaty powoduje, że mamy do czynienia z uchwałą legalnie podjętą, czy też doszło jedynie do tzw. nieistotnego naruszenia prawa?

Niestety, również ta kwestia nie została rozstrzygnięta w odpowiednich przepisach samorządowego prawa ustrojowego, dlatego także w tym przypadku odpowiedzi winniśmy poszukiwać w orzecznictwie sądów administracyjnych. W tym miejscu warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyj-

[20] Sygn. akt II SA/Op 492/21, Lex nr 3274080. Podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z 2 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Po 738/21, Lex nr 3288716.

[21] Sygn. akt. IV SA/Po 213/21, Lex nr 3187698. Zob. również wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 669/20, Lex nr 3158539; wyrok WSA w Olsztynie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 785/19, Lex nr 2741804; wyrok NSA z 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13, Lex nr 1603052; wyrok NSA z 1 marca 2019 r., sygn. akt. I OSK 1348/17, Lex nr 2637320; wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 669/20, Lex nr 3158539; wyrok WSA we Wrocławiu z 5 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 283/20, Lex nr 3096312.

[22] M. Stahl, op. cit., s. 45.

nego we Wrocławiu z 10 października 2019 r.[23] Z uzasadnienia tegoż orzeczenia dowiadujemy się m.in., że „wobec przyjętego w art. 28aa u.s.g. modelu procedowania, w tym wprowadzenia rozwiązania polegającego na »milczącym podjęciu uchwały« o nieudzieleniu wotum zaufania burmistrzowi, jedynym elementem pozwalającym potwierdzić to niezbędne powiązanie pomiędzy oceną raportu o stanie gminy (i dokonaną w powiązaniu z nim oceną działalności organu wykonawczego) a decyzją rady w sprawie udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu, jest właśnie debata. W ramach tego elementu proceduralnego powinno bowiem nastąpić przedstawienie stanowisk radnych co do raportu, w szczególności w przypadku jego nieakceptacji. O ile można dopuścić koncepcję, że brak dyskusji poprzedzający udzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania oznacza brak zastrzeżeń co do raportu przedstawionego przez ten organ i jego pełną akceptację, to w sytuacji nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania, uchylenie się przez radnych od zajęcia jakiegokolwiek stanowiska w debacie prowadzi do sytuacji, w której: 1) nie można stwierdzić, że głosowanie nad wotum zaufania miało związek z oceną raportu, a w konsekwencji że w ogóle wykonana została jakaś forma nadzoru merytorycznego nad organem wykonawczym i spełniony został wspomniany cel przepisu w postaci zwiększenia społecznej kontroli, 2) dochodzi do całkowitego wypaczenia celu, jakim było zwiększenie transparentności działań organów gminy, skoro można założyć sytuację, że raport o stanie gminy potwierdza prawidłowe wykonanie obowiązków przez burmistrza, zaś radni z nieujawnionych powodów nie udzielają mu wotum zaufania, otwierając drogę do ewentualnego podważania jego mandatu wyborczego i zmniejszając przez to gwarancje z tego mandatu wynikające, 3) zlekceważone zostaje prawo mieszkańców gminy do informacji o działaniach jej organów, skoro zostali oni pozbawieni możliwości poznania motywów nieudzielenia wotum zaufania wybranemu przez tych mieszkańców wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta".

Konkludując, należy wyrazić pogląd, że w przedmiotowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w sposób prawidłowy dokonał analizy zarówno przepisów prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia, jak i w sposób dogłębny przeprowadził analizę bogatego orzecznictwa sądowego.

W ramach niniejszej glosy zaprezentowano nie tylko glosowany wyrok (wraz z uzasadnieniem), ale i skonfrontowano go z wybranymi (często przeciwstawnymi) innymi wyrokami sądów administracyjnych. Oczywiście w ramach niniejszej glosy celem nie było całościowe przedstawienie treści, formy i trybu podejmowania uchwały w sprawie wotum zaufania dla organu wykonawczego gminy w zderzeniu z orzecznictwem sądów administracyjnych, a jedynie zwrócenie uwagi na ważny problem, i to nie tylko z punktu widzenia lokalnych prawodawców, lecz także organów nadzoru. Chodzi bowiem o nie-

[23] Sygn. akt III SA/Wr 302/19, Lex nr 3014158.

bagatelną kwestię – uznanie, kiedy uchwała rady gminy w sprawie wotum zaufania dla wójta (po spełnieniu jakich warunków co do treści, formy i procedury) będzie aktem legalnym, a kiedy będziemy mieli do czynienia z aktem (zdaniem organu nadzoru lub zdaniem sądu administracyjnego) nielegalnym. W ramach omawianej glosy zwrócono szczególną uwagę na dwie kwestie, mianowicie na kwestię wymogu sporządzenia uzasadnienia do uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania, jak i wymogu (lub jego braku) przeprowadzenia debaty przed podjęciem tejże uchwały.

Przedstawioną problematykę w swoim orzeczeniu zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, który nie miał wątpliwości (niezależnie od niejednolitego orzecznictwa) z wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia, z którym autor glosy w pełni się zgadza.

łatwo można zauważyć, nie tylko na podstawie glosowanego orzeczenia, ale i na podstawie przytoczonych w glosie przykładowych wyroków sądów administracyjnych, że te same treściowo uchwały podjęte w przedmiocie braku zaufania dla wójta były kwalifikowane do aktów legalnych bądź nielegalnych.

Co bardzo niebezpieczne, orzeczenia sądów administracyjnych nie zawsze są uwzględniane przez samorządy lokalne, a tylko koniunkturalnie wykorzystywane. Prawodawcy lokalni, podejmując swoje legislacyjne inicjatywy, często przywołują te orzeczenia sądów, które potwierdzają ich tok myślenia, pomijając jednocześnie te, które temu tokowi myślenia przeczą.

W pewnym zakresie przeciwśrodkiem może być ustawa o zasadach i trybie wydawania aktów prawa miejscowego, która nie tylko powinna, ale musi zostać uchwalona, by przynajmniej w tej dziedzinie rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów[24] oraz orzeczenia sądów administracyjnych w całej Polsce były jednolite. Nie może być przecież tak (a obecnie tak właśnie jest), że w jednym województwie uchwała rady w przedmiocie wotum zaufania dla wójta (poprzedzona debatą o stanie gminy) obligatoryjnie musi zawierać uzasadnienie, zaś w innym województwie organ nadzoru (najczęściej wojewoda) uważa, że nie tylko uzasadnienie nie jest konieczne, ale i debata przed podjęciem tejże uchwały również nie jest konieczna[25].

Wykaz literatury

Bułajewski S., *Komisja rewizyjna jako pomocniczy organ rady powiatu z uwzględnieniem instytucji absolutorium*, „Radca Prawny" 2005, nr 5.

[24] S. Bułajewski, *Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani Di Toruń" 2020, nr XVI, s. 61–79.

[25] Idem, *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018, s. 118–127.

Bułajewski S., *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
Bułajewski S., *Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani Di Toruń" 2020, nr XVI.
Cyrankiewicz-Gortyński M., *Uchwałę w sprawie wotum zaufania dla wójta należy uzasadnić*, https://www.prawo.pl/samorzad/uzasadnie-uchwaly-w-sprawie-wotum-zaufania-dla-wojta,515812.html.
Martysz C., *Komentarz do art. 24, pkt 1*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. drugie, 2018, Lex.
Rzetecka-Gil A., *Art. 28(a)*, [w:] eadem, *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania*, 2015, Lex.
Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, R. II, nr 6(9).
Wilk J., *Czy istnieje zależność między udzieleniem wotum zaufania i udzieleniem absolutorium?*, 2022, Lex.

Summary

Approving commentary to the verdict of the Provincial Administrative Court in Białystok of December 21, 2021, file ref. II SA/Bk 743/21, Lex No. 3287148, concerning the issue of the debate on the report on the state of the commune and the obligatory justification of the resolution on the failure to grant a vote of confidence to the mayor

Keywords: administrative law, vote of confidence, administrative courts, resolution, control, oversight.

In conclusion, I would like to express the view that in the case in question, the Provincial Administrative Court in Białystok has both correctly analyzed both the legal provisions that are the basis for the decision and thoroughly carried out an analysis of the extensive court jurisprudence.

In this commentary, I not only presented the judgment under review (along with the reasoning) but also contrasted it with selected (often contradictory) other judgments of administrative courts. Of course, my goal was not to provide a comprehensive presentation of the content, form, and mode of adoption of a resolution on a vote of confidence for a commune executive body in juxtaposition with the jurisprudence of administrative courts (although the commentary does provide such a presentation), but only to draw attention to the problem, which is important from the point of view of not only local legislators,

but also supervisory bodies. This is because the problem involves an important issue: recognizing when a resolution of a commune council on a vote of confidence for the commune head (after meeting what conditions as to content, form, and procedure) is a legal act and when this act is illegal (in the opinion of the supervisory authority or an administrative court). In the commentary, I paid particular attention to two issues: the requirement to prepare a statement of reasons for a resolution not to pass a vote of confidence and the requirement (or lack thereof) to hold a debate before passing the resolution.

The above-mentioned issue was presented in its verdict by the Regional Administrative Court in Białystok, which had no doubts (regardless of the inconsistent jurisprudence) as to its final decision, with which I fully agree. As we can easily see (not only based on the verdict under review), but also based on the examples of judgments of administrative courts cited in the commentary, resolutions with the same content passed on the subject of no confidence in the commune head were qualified as legal or illegal acts. What makes the situation particularly dangerous is that the verdicts of administrative courts are not always taken into account by local governments, but instead are exploited only in an opportunistic manner. When submitting their legislative initiatives, local lawmakers often refer to court verdicts that confirm their way of thinking while omitting those that would contradict it.

To some extent, the solution to this may be a law on the rules and procedure for issuing local laws, which not only should but must be enacted to ensure that, at least in this area, the supervisory decisions of province governors, as well as the rulings of administrative courts throughout Poland, are uniform. After all, it cannot be tolerated (although it currently is) that in one province a resolution of a council on a vote of confidence for a commune head (following a debate on the state of the commune) must obligatorily contain the reasoning, while in another province the supervisory authority (most often the provincial governor) considers not only the reasoning but also the debate before the passing of the resolution, to be unnecessary.

DOI: 10.31648/sp.8197

Tomasz Majer
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0003-4630-685X
tomasz.majer.85@gmail.com

Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/Ol 38/22, dotycząca odpowiedniego stosowania art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Teza: Dłużnik rzeczowy ma interes prawny w zaznajomieniu się z dokumentami, z których wynika źródło jego odpowiedzialności.

Komentowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (dalej jako WSA w Olsztynie) dotyka niezwykle ważnego problemu, jakim jest prawo dostępu do akt w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Uprawnienie to nierozerwalnie związane jest z prawem zapewnienia podmiotom, wobec których prowadzona jest egzekucja administracyjna, czynnego udziału w postępowaniu, a co za tym idzie – możliwości zabezpieczenia swoich interesów procesowych.

Omówienie rozważań prawnych czynionych przez sąd w glosowanym orzeczeniu wymaga w pierwszej kolejności zarysowania stanu faktycznego sprawy. Jak wywiódł w części historycznej uzasadnienia WSA w Olsztynie, naczelnik urzędu skarbowego prowadził egzekucję administracyjną do majątku dłużnika rzeczowego (spółki A) na podstawie 27 tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe zobowiązanego (spółki B) w podatku od towarów i usług. W toku egzekucji organ egzekucyjny dokonał zajęcia prawa wieczystego użytkowania gruntu oraz własności budynków stanowiących odrębną nieruchomość na gruncie. Zawiadomienie doręczono dłużnikowi osobistemu – spółce B, jak też dłużnikowi rzeczowemu – spółce A. Ta zwróciła się o umożliwienie wglądu do akt wszystkich spraw podatkowych oraz egzekucyjnych dotyczących

spółki B, w oparciu o które wystawiono tytuły wykonawcze, jak też wykonania fotokopii akt. Uzasadniając powyższe, skarżąca wskazała, że jest to niezbędne do podjęcia obrony jej interesów.

Naczelnik urzędu skarbowego odmówił spółce A przeglądania akt postępowania egzekucyjnego prowadzonego do majątku zobowiązanego – spółki B, powołując się na art. 74 § 2 i art. 123 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[1] oraz art. 18 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[2]. Organ wskazał, że w przedmiotowej sprawie postępowanie egzekucyjne dzieli się na dwa etapy, a datą graniczną jest 13 lipca 2017 r., czyli data wystawienia tytułów wykonawczych. Jak zastrzegł dalej, na etapie postępowania egzekucyjnego przed 13 lipca 2017 r. postępowanie egzekucyjne prowadzone było do majątku zobowiązanego i spółce A nie przysługuje prawo wglądu do akt sprawy postępowań prowadzonych wobec innego podmiotu. Natomiast w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego prowadzonego w oparciu o tytułu wykonawcze z 13 lipca spółka A posiada interes prawny w odniesieniu do wglądu do akt w zakresie czynności i spraw związanych z zajęciem nieruchomości, a także pismami tej spółki z 17 sierpnia 2017 r., tj. wnioskiem w sprawie zgłoszonych zarzutów, skargą na zajęcie nieruchomości oraz wnioskiem o zwolnienie nieruchomości z zajęcia. Powyższe rozstrzygniecie zakwestionowała spółka A.

WSA w Olsztynie, formułując argumentację prawną, wskazał, że zasadnicze znaczenie w rozpatrywanej sprawie miało ustalenie, czy skarżąca, będąca aktualnym użytkownikiem wieczystym gruntu oraz właścicielem budynków stanowiących odrębna własność, tj. dłużnikiem rzeczowym, posiada interes prawny w zakresie dostępu do akt postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec dłużnika osobistego.

Sąd wskazał następnie, że przepisy prawa administracyjnego zawierają regulację umożliwiającą wyprowadzenie interesu prawnego skarżącej spółki do wglądu w akta postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec podmiotu, od którego dokonała ona nabycia nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową. Równocześnie sąd zastrzegł, że skarżąca spółka nabyła nieruchomość (2008 r.) na długo przed jej zajęciem (2017 r.). Z powyższych względów, w ocenie sądu, w niniejszej sprawie strona nie mogła wskazywać, że ma interes prawny wywodzony z art. 110f § 1 u.p.e.a. Skoro bezspornie strona nabyła nieruchomość przed datą zajęcia, przepis ten nie mógł mieć do niej zastosowania. Zdaniem sądu strona, jako dłużnik rzeczowy, powinna poszukiwać ochrony przed toczącym się postępowaniem egzekucyjnym za pomocą środków wła-

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

[2] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479 z późn. zm.), dalej jako u.p.e.a.

ściwych dla jej sytuacji prawnej. W ocenie sądu właściwymi środkami były tu środki ochrony prawnej jak dla zobowiązanego.

Sąd podkreślił następnie, że w sytuacji uznania, iż dłużnik rzeczowy ma prawo udziału w postępowaniu w charakterze zobowiązanego, przepisy u.p.e.a. ustanawiają właściwe środki ochrony prawnej, np. zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz skargę na czynność egzekucyjną. Wniesienie tych środków i podjęcie skutecznej ochrony prawnej przez dłużnika rzeczowego wymaga jednak wiedzy dotyczącej przebiegu postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika osobistego.

W nawiązaniu do powyższego WSA w Olsztynie wskazał, że prawo wglądu w akta sprawy stanowi istotny przejaw zasady jawności postępowania, zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym, a przez to prawo do obrony. Prawo wglądu do akt sprawy stanowi konkretyzację uprawnienia przewidzianego w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Znajomość akt zapewnia realną możliwość składania wniosków dowodowych, co w konsekwencji pozwala wyjaśnić stan faktyczny sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, o której mowa w art. 7 k.p.a. Możliwość zapoznania się z materiałem zebranym w aktach sprawy jest istotnym uprawnieniem procesowym, gwarantującym stronie czynny udział w postępowaniu, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., a w efekcie podejmowanie inicjatywy dowodowej, co ma istotne znaczenie w dochodzeniu do prawdy obiektywnej, pogłębia zaufanie obywatela do władzy publicznej, stosownie do art. 8 k.p.a., stanowiąc jednocześnie wypełnienie obowiązku organu informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, o którym mowa w art. 9 k.p.a.

Przytoczone rozważania WSA w Olsztynie uznać należy za słuszne

Oceniając zaprezentowane wcześniej stanowisko WSA w Olsztynie, należy zaznaczyć, że kluczowy w sprawie art. 73 k.p.a., regulujący kwestię dostępu do akt postepowania, stanowi jeden z instrumentów realizacji zasad ogólnych: informowania stron (art. 9 k.p.a.), czynnego udziału stron w postepowaniu (art. 10), a także służy ochronie równości stron postępowania, zatem również zasady pogłębiania zaufania obywatela do organów władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.). Tym samym proces stosowania i wykładni art. 73 k.p.a. w ramach postępowania egzekucyjnego musi uwzględniać nie tylko wynikającą z art. 18 u.p.e.a. zasadę odpowiedniego stosowania przepisów procedury administracyjnej, ale również brzmienie artykułów 8, 9 i 10 k.p.a. oraz wartości, jakie prawodawca zdecydował się wyeksponować w tych przepisach.

Niebagatelne znaczenie w kontekście potrzeby odwołania się do zasad ogólnych procedury administracyjnej miał również sam stan faktyczny stanowiący kanwę rozważań sądu w glosowanym wyroku. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w ramach postępowania egzekucyjnego doszło do faktycznej konkurencji interesów dwóch podmiotów – dłużnika osobistego i rzeczowego. Tym istotniejsze było zatem odwołanie się do wartości, takich jak budowa zaufania do organu administracji publicznej i równość stron procesowych.

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii równości stron procesowych, należy wskazać, że postępowanie administracyjne stanowi z punktu widzenia realizacji tej zasady obszar specyficzny. Może ono bowiem toczyć się przy udziale tylko jednej strony, a w przypadku większej ich liczby nie zawsze ma charakter sporny. Charakter jeszcze bardziej złożony ma postępowanie egzekucyjne, w którym obok zobowiązanego i organu egzekucyjnego występuje także wierzyciel. O ile zatem w przypadku postępowania cywilnego aspekt równości stron procesowych wysuwa się niejako na plan pierwszy (wobec przyjmowanego niejako *a priori* spornego charakteru postępowania), to w przypadku procedury administracyjnej kwestią pierwszoplanową jest ustalenie modelu relacji strony lub stron z organem administracji publicznej. Niejako na drugim planie występuje tutaj kwestia wzajemnych relacji stron. Nie umniejsza to jednak w żaden sposób wagi zasady równości stron postępowania. Sprawia tylko, że kwestia ta dotyczyć będzie jedynie części ze spraw, jakie prowadzone są w reżimie prawnym procedury administracyjnej i egzekucyjnej w administracji.

Podkreślenia wymaga, że zasada równości stron postępowania administracyjnego dostrzegana była już w okresie obowiązywania rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.[3] Choć samo rozporządzenie nie zawierało w swojej redakcji przepisów formułujących zasady ogólne, były one wywodzone z całości jego uregulowań[4]. Doktryna, chociaż nie sformułowała jednolitego katalogu zasad ogólnych, uznawała ich istnienie. Obszerne wyliczenie w tym zakresie sformułował Roman Hausner na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej" – wyróżnił zasady: postępowania z urzędu, prawdy materialnej, ochrony praw podmiotowych, ustności i jawności, celowości, szybkości, prostoty, zaoszczędzenia kosztów oraz jednolitości przepisów i równości wobec prawa[5]. Wśród podstawowych wartości, jakie winny być respektowane w postępowaniu administracyjnym, wymieniana była

[3] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 28 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.), dalej jako r.p.a.

[4] Więcej: J. Ronowicz, *Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944–196*0, „Studia Lubuskie" 2009, t. V, s. 149. Patrz także: Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 1996, z. 1, s. 27; idem, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1970, z. 3, s. 127.

[5] R. Hausner, *Trzy ustawy o postepowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1929, nr 8, s. 275–277, cyt. za: J. Ronowicz, op. cit., s. 149.

zatem równość wobec prawa. Jak zauważa Agnieszka Skóra, wartość ta była także konkretyzowana jako wymóg zachowania równości stron postępowania i wywodzona z postanowień r.p.a. dotyczących prawnego statusu stron postępowania[6]. Jak wskazuje autorka, R. Hauser wywodził, że użycie przez ustawodawcę terminu „strona" w liczbie pojedynczej pozwala przyjąć, że odnosi się ono do każdej ze stron[7]. Podobne konkluzje wysnuć można ze stanowiska Emanuela Iserzona, jakie zawarł w komentarzu do rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej z 28 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym[8]. Autor koncentrował się na rozróżnieniu stron i osób interesownych[9]. Odnosząc się zaś bezpośrednio do stron, nie sygnalizował różnic w zakresie ich uprawnień, przeciwnie: akcentował katalog uprawnień właściwych tylko stronom postępowania, takich jak „prawo odwołania, prawo żądania wznowienia postępowania, legitymacja czynna [prawo] do zaskarżania aktu do NTA"[10]. W sposób niejako dorozumiany sygnalizował zatem równość stron w zakresie znajdujących się w ich dyspozycji uprawnień, w opozycji do relacji strona – osoba interesowna. Podobnie kwestia ta postrzegana była w okresie powojennym. W opracowaniu, jakie ukazało się w „Gazecie Administracji"[11], poświęconemu stronom i osobom interesowanym w postępowaniu administracyjnym, także nie wskazywano na żadne przesłanki różnicowania pozycji stron postepowania administracyjnego, akcentując natomiast tożsamość przysługujących im uprawnień procesowych.

Uchwalony w 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w swoim pierwotnym brzmieniu, choć formułował szereg także nowych zasad ogólnych[12], podobnie jak r.p.a. nie odnosił się w sposób bezpośredni do zagadnienia równości stron postępowania. W tym zakresie powielał zaniechania prawodawstwa międzywojennego. Nie zmieniało to jednak faktu, że równość stron postępowania przyjmowana była jako jedna z istotniejszych wartości postępowania. Przywołać należy w tym kontekście stanowisko E. Iserzona, który silnie ak-

[6] A. Skóra, *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej" 2009, nr 3, s. 182.

[7] Ibidem.

[8] E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937, s. 25 i nast.

[9] „Uprawnienia przysługujące według PA osobom interesownym przysługują stronom, ale nie odwrotnie" – ibidem, s. 29.

[10] Ibidem, s. 26.

[11] B.M., *Osoby interesowane i strony w postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji" 1946, nr 12, s. 638–646.

[12] C. Martysz, A. Matan, *Ewolucja polskiego postepowania administracyjnego w latach 1918–2008*, [w:] M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, K. Kuźmicz (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, księga II, Białystok–Katowice 2010, s. 81. Patrz także: Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego*..., s. 133.

centował kwestie równości uprawnień procesowych w postępowaniu administracyjnym. Jak zaznaczał, „podstawową zasadą instytucji udziału strony w postepowaniu jest równość stron, równość broni. Chodzi o to by strony przeciwne miały jednakową możność obrony swego stanowiska. Zasada równości stron (równości broni) jest uznana w teorii postępowania karnego i cywilnego jako podstawowa i w nowoczesnym procesie rozumiana sama przez się. (…) Jeżeli zgodzimy się, że w postepowaniu administracyjnym organ występuje w podwójnej roli – strony (państwowa) i organu orzekającego (na tym polega swoistość postępowania administracyjnego w porównaniu z postepowaniem sądowym), to zasada równości broni stanie się oczywiście zasadą podstawową również dla postępowania administracyjnego”[13]. Autor wywodził dalej: „Do tego momentu [wydania decyzji administracyjnej – przyp. T.M.] obie strony powinny być i są równouprawnione zgodnie przepisami naszego k.p.a.”[14]. Z przytoczonego poglądu, prócz bezpośrednio wyrażonego w nim postulatu zapewnienia „równości broni” między organem a stroną postępowania, wywieść można także, że kwestią bezsporną w opinii autora była zasada „równości broni” między samymi stronami postępowania. Kwestia konieczności respektowania zasady równości dostrzegana jest także w poglądach doktryny formułowanych współcześnie[15]. Przywołać należy stanowisko wyrażone w pracy *Zasady ogólne Kodeksu postepowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych* autorstwa Przemysława Krzykowskiego i Andrzeja Brzuzego, gdzie wskazano, że obowiązek respektowania przez organy administracji publicznej zasady sprawiedliwości oraz równości wobec prawa stanowi integralną część zasady zaufania obywatela do państwa[16].

W sposób bezpośredni zasada równości stron wprowadzona została do brzmienia Kodeksu postępowania administracyjnego dopiero w jego noweli z 2017 r.[17] Na mocy wprowadzonych zmian modyfikacji uległa treść art. 8, w którego § 1 ustawodawca wprost wskazał, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

---

[13] E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 230.

[14] Ibidem, s. 230 i nast.

[15] Szerzej: Z. Kmieciak, *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 10; idem, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10.

[16] P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 71.

[17] Zasada równego traktowania wymieniona został w swoistej triadzie razem z wartościami, takimi jak proporcjonalność i bezstronność. Należy domniemywać, że wspólne zaakcentowanie tych wartości było celowe i wynikało z przyjęcia, iż stanowią one swego rodzaju funkcjonalna całość. Zgodnie z jedną z podstawowych zasad wykładni nie wolno interpretować przepisów w ten sposób, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne. Szerzej: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 122.

Zmiana ta, co wynika z powyższego wywodu, petryfikuje ustalony już system wartości charakteryzujących postępowanie administracyjne. Małgorzata Stahl jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. wskazywała, że „z zasadą ochrony zaufania (budowania zaufania do organów administracji publicznej) korespondują także: zasada równości (jeden z najistotniejszych, obok zasady proporcjonalności, elementów pojęcia sprawiedliwości), zasada pewności prawa i zasada subsydiarności”[18].

Co istotne, choć wraz z wprowadzoną w 2017 r. zmianą brzmienia art. 8 k.p.a. ustawodawca bezpośrednio odniósł się do kwestii równości, to połączył on tę wartość z zakazem dyskryminacji, nie odwołując się wprost do równości uprawnień procesowych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej, „zgodnie z zasadą równego traktowania [podkr. T.M.] wszystkie strony znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji”[19]. Nie oznacza to jednak, że kwestia „równości broni” i powiązana z nią równość uprawnień procesowych może być pomijana w toku analizy zasady równości stron procesowych. Wręcz przeciwnie: o ile równość w rozumieniu wymogu stosowania tych samych kryteriów oceny sytuacji prawnej stron procesowych wyrażona może być jako jedna z zasad ogólnych, to kwestia zrównoważenia pozostających w dyspozycji stron środków prawnych stanowi wypadkową wszystkich uregulowań kodeksowych dotyczących stron postępowania. Z tego też względu, nawet jeśli przyjąć, że zawarte w art. 8 k.p.a. odniesienie do równości stron procesowych dotyczy także kwestii zapewnienia im porównywalnych uprawnień procesowych, to kluczowe znaczenie będą mieć tu regulacje odnoszące się do całego toku postępowania administracyjnego umieszczone w dziale II kodeksu zatytułowanym *Postępowanie*.

Zakres dostępnych poszczególnym stronom postępowania administracyjnego uprawnień procesowych nie jest jednak tożsamy. A. Skóra wprost wskazuje, że „zasada równości stron postępowania nie jest pojmowana w sposób bezwzględny. W postępowaniach administracyjnych uruchamianych na wniosek pozycję strony uzyskuje przede wszystkim inicjator (inaczej wnioskodawca), tj. osoba, która zgłosiła wniosek o wszczęcie postępowania w danej sprawie, zaś w postępowaniu uruchamianym z urzędu – podmiot (lub podmioty), na który ma zostać nałożony obowiązek lub któremu organ cofa przyznane wcześniej uprawnienie. Na oznaczenie tego typu podmiotów można zaproponować określenie „strona główna”[20]. Autorka wskazuje również, że niektóre rozwią-

[18] M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 27.

[19] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, s. 13.

[20] A. Skóra, *Komentarz do art. 62*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, Olsztyn 2020, s. 38 i nast.

zania normatywne przyznają silniejszą pozycję procesową stronie głównej, jako obligatoryjnemu uczestnikowi postępowania, bez którego nie może się ono toczyć (np. art. 98, art. 105, art. 132)[21].

Zasada równości broni poszczególnych stron procesu administracyjnego nie jest zatem w pełni realizowana. „Strona główna" postępowania administracyjnego posiada szersze spektrum uprawnień procesowych. Powyższa konstatacja nie zmienia jednak faktu, że podstawową wartością procesu administracyjnego jest równoważenie pozycji stron. Tym samym odstępstwa od tej zasady i szerszy wachlarz uprawnień procesowych „strony głównej" traktować należy jako wyjątek. Jako zasadę traktować winniśmy sygnalizowany już pogląd E. Iserzona, dotyczący „równość broni", tak aby strony przeciwne miały jednakową możność obrony swego stanowiska. Co więcej, wspomniany autor słusznie postulował, aby w relacji organ – obywatel nie dochodziło do nadmiernego uprzywilejowania organu.

Zasada równego traktowania – w sposób odpowiedni – przenoszona może być na grunt postępowania egzekucyjnego w administracji. W tym kontekście przywołać należy stanowisko Piotra Pietrasza, który wskazał, że regulacje dotyczące zasad ogólnych k.p.a. są unormowaniami, które w pierwszej kolejności winny być brane pod uwagę w opartym o art. 18 u.p.e.a. procesie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu. Regulacje te wyrażają bowiem styl pracy oraz klimat, jaki powinien panować w administracji[22]. P. Pietrasz zastrzegł równocześnie, że poszczególne z zasad ogólnych k.p.a. wymagają odmiennej adaptacji dla ich stosowania w procedurze egzekucyjnej[23]. Odnosząc się bezpośrednio do zasady równego traktowania, autor zasygnalizował, że jej adaptacja na grunt postępowania egzekucyjnego może okazać się skomplikowana. Główny problem dostrzegał w fakcie, że w postepowaniu egzekucyjnym funkcjonują inne rodzaje podmiotów, które korzystają z uprawnień stron w rozumieniu k.p.a. Zastrzegł, że nie może być mowy o równym tratowaniu, przede wszystkim gdy wierzyciel działa z pozycji organu administracyjnego[24].

[21] Ibidem.

[22] P. Pietrasz, *Odpowiednie stosowanie przepisów o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2020, s. 449. Podobnie: L. Klat-Wertelecka, *Zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), op. cit., s. 506 i nast. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Krakowie wskazał, że w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio większość zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, przy czym zróżnicowany jest zakres adaptacji tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym. Najszersze zastosowanie mają zasady: legalności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zaufania (art. 8 k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), przekonywania (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) i sądowej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej (art. 16 k.p.a.) – zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 lutego 2018 r., sygn. akt. II SA/Kr 60/18, CBOSA.

[23] P. Pietrasz, op. cit., s. 450.

[24] Ibidem, s. 457.

Jako odmienną oceniał sytuację, w której wierzyciel korzysta z uprawnień procesowych strony postępowania (np. wnosi środek dowodowy lub zażalenie). W tym przypadku zasada równości stron w odniesieniu do wierzyciela i zobowiązanego winna mieć, zdaniem P. Pietrasza, zastosowanie[25]. Z powyższego stanowiska wywieść można, stosując wnioskowanie *a maiori ad minus*, że skoro zasada równości może być w pewnych aspektach odnoszona do zobowiązanego i wierzyciela, to tym bardziej winna być stosowana wobec dwóch podmiotów odpowiadających za zobowiązanie – dłużnika osobistego i rzeczowego. Co więcej, z uwagi na faktyczną konkurencje tych podmiotów zasada równości winna mieć w tym przypadku najszersze zastosowanie.

O wiele mniej komplikacji wiąże się za to z przeniesieniem na grunt procedury egzekucyjnej zasady ogólnej informowania stron. Ta może być stosowana w zasadzie wprost w ramach procedury egzekucyjnej. Liczne wyroki sądów administracyjnych wskazują, że w ramach stosowania zasady informowania w postepowaniu egzekucyjnym eksponowane są podobne wartości jak w przypadku postępowania administracyjnego[26]. Tym samym analogiczne są powinności organu egzekucyjnego w zakresie zapewnienia podmiotom poddanym egzekucji dostępu do informacji o toczącym się postępowaniu. Obowiązki te w ramach postępowania egzekucyjnego winny być zatem rozumiane szeroko. Jak wskazał WSA w Kielcach, przepis art. 9 k.p.a., statuujący zasadę udzielania stronom informacji faktycznej i prawnej, nakłada na organ administracji państwowej obowiązek informowania z urzędu strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Bierność organu stanowi naruszenie prawa bez względu na to, w jakiej fazie postępowania miała miejsce[27]. Powyższe uwagi czynione na kanwie procedury administracyjnej mogą być odnoszone także do postępowania egzekucyjnego. Co więcej, zasadny wydaje się pogląd, że jedną z podstawowych dróg uzyskania przez stronę (również podmioty poddane egzekucji administracyjnej) wiedzy o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy jest dostęp do akt procesowych.

Wreszcie należy zaznaczyć, że również zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej winna być realizowana w równym stopniu w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym w administracji. Zasadzie tej przypisywany jest walor ochronny względem jednostki jako podmiotu słabszego, poddanego władztwu organu administracji publicznej[28]. Przemysław Ostojski wywiódł, że w toku postępowania egzekucyjnego zasadę

[25] Ibidem.

[26] Np. wyrok WSA w Szczecinie z 10 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Sz 914/21; wyrok WSA w Szczecinie z 21 lipca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 400/21; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Wr 336/19; wyrok NSA z 16 listopada 2018 r., sygn. akt II FSK 3198/16.

[27] Wyrok WSA w Kielcach z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 201/22.

[28] T. Majer, *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 82.

pogłębiania zaufania obywatela do organów administracji publicznej należy utożsamiać przede wszystkim z działaniem organu egzekucyjnego zmierzającym do synchronizacji przeciwstawnych interesów wierzyciela i zobowiązanego[29]. Jedną z podstawowych metod jej faktycznej realizacji jest respektowanie przez organ egzekucyjny przysługujących zobowiązanemu środków prawnych. Autor zastrzega przy tym, że wskazane obowiązki organu egzekucyjnego odnieść należy również do innych niż sam zobowiązany uczestników postepowania, wymieniając tytułem przykładu małżonka zobowiązanego i dłużnika zajętej wierzytelności. Tym samym należy przyjąć, że tak jak w postępowaniu regulowanym k.p.a., na gruncie egzekucji administracyjnej, zasadzie pogłębiania zaufania przypisać należy szerokie znaczenie i kreuje ona po stronie organów uniwersalny obowiązek respektowania uprawnień podmiotów poddanych ich władztwu. Wysnuć można nawet wniosek dalej idący, wskazujący że zasada zaufania łagodzić ma przewagę organu administracyjnego nad pozostałymi podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu administracyjnym, „humanizować" przebieg postepowania egzekucyjnego[30]. Bowiem organ działać winien w sposób, który nie będzie sprowadzał się tylko i wyłącznie do zachowania kryterium legalności, ale będzie odpowiadał także wymogom transparentności, przewidywalności, profesjonalizmu i wreszcie sprawiedliwości. Tym samym organ w imię realizacji podstawowego celu egzekucji, jakim jest jej skuteczność, nie może wyzyskiwać swojej przewagi nad innymi uczestnikami postępowania, wręcz przeciwnie – winien zapewnić zobowiązanemu i innym podmiotom biorącym udział w postępowaniu swobodę w korzystaniu z przysługujących im praw procesowych.

Przenosząc powyższe na grunt stanu faktycznego, jaki stał się przedmiotem rozważań WSA w Olsztynie, należy wskazać, że u.p.e.a. samodzielnie nie reguluje kwestii dostępu do akt postępowania. Zgodnie z brzmieniem jej art. 18 konieczne jest w takiej sytuacji odpowiednie stosowanie przepisów procedury administracyjnej, tj. art. 73 k.p.a. Ten nie będzie zatem przenoszony na grunt postępowania egzekucyjnego w administracji w sposób dosłowny, lecz wymagać będzie dostosowania[31]. Zakres i sposób dostosowania tego przepisu do realiów postępowania egzekucyjnego polegać musi na skonstruowaniu no-

---

[29] P. Ostojski, *Zaufanie do organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Umocowanie normatywne oraz treść zasady zaufania do organu egzekucyjnego*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), op. cit., s. 523.

[30] P. Pietrasz, op. cit., s. 456.

[31] Pod pojęciem odpowiedniego stosowania prawa „rozumie się takie sytuacje, w których skutki określonego stanu hipotetycznego przedstawione są nie w bezpośredniej łączności z hipotezą normy prawnej, lecz zamieszczone są w dyspozycji innej normy, która też obejmuje inny stan faktyczny" – postanowienie SN z 8 lipca 1998 r., sygn. akt III CZP 17/98, OSNC 1999, Nr 1, poz. 19, cyt. za: R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu administracyjnym w administracji*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 105.

wej, w pewnej mierze niezależnej o literalnej treści art. 73 k.p.a. normy prawnej uwzględniającej cele, jakie realizować ma art. 73 k.p.a., jak również spójnej z całokształtem regulacji u.p.e.a.

Jak wskazuje Lech Morawski, „w sytuacjach trudnych, o złożonym kontekście systemowym lub funkcjonalnym, ustalając znaczenie językowe przepisu, należy brać pod uwagę również dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej, a więc np. inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji prawnej”[32]. O ile zatem, dokonując wykładni przepisu art. 73 k.p.a. w ramach postepowania administracyjnego, poprzestać możemy w zasadzie na jego wykładni językowej, to w procesie stosowania tej regulacji na gruncie procedury egzekucyjnej w sposób odpowiedni konieczne jest stosowanie bardziej złożonych działań interpretacyjnych. Nie jest możliwe odejście od dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej. Muszą być zatem brane pod uwagę zasady ogólne postępowania administracyjnego jako normy mające charakter dyrektyw interpretacyjnych. Przepisy rozdziału 2 działu I k.p.a. wyznaczają bowiem pożądane przez prawodawcę kierunki interpretacji przepisów szczególnych[33]. Należy zatem dostrzec, że w sposób priorytetowy prawodawca traktuje kwestie zapewnienia stronom (a zatem podmiotom wobec których toczy się postępowanie – poddanych władzy organu) prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Podobną wagę ustawodawca przywiązuje do kwestii budowy zaufania do organu. Wartości te, mimo odmienności celów postepowania administracyjnego i egzekucyjnego w administracji, są przy tym tożsame dla obu postepowań. Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że dostęp do akt procesowych warunkuje możliwość oceny sytuacji procesowej, a w dalszej kolejności korzystania z przysługujących środków prawnych. Wydaje się zatem, że wykładnia art. 73 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a. winna mieć charakter szeroki.

O ile zatem generalne priorytety wykładni art. 73 k.p.a. w zw. art. 18 u.p.e.a. zdają się być jasne, to stosowanie tych przepisów *in concreto* utrudniać może fakt, że ustawodawca posługuje się w art. 73 k.p.a. pojęciem strony postepowania administracyjnego. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje zaś inną niż kodeks nomenklaturę. To także wymusza uwzględnienie szerszego kontekstu interpretacyjnego, bowiem dosłowne przeniesienie na grunt postępowania egzekucyjnego treści art. 73 k.p.a,. odnoszącego się do „strony postępowania”, nie jest możliwe.

Warto zaznaczyć, że Piotr Przybysz wprost wskazuje, iż „należy odrzucić dopuszczalność stosowania w postępowaniu egzekucyjnym art. 28 k.p.a., zawierającego pojęcie strony postępowania”[34]. Nieco mniej zdecydowane stano-

[32] L. Morawski, op. cit., s. 82.

[33] P. Krzykowski, *Wprowadzenie*, [w:] P. Krzykowski (red.), op. cit., s. 14.

[34] P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 18 u.p.e.a.*, [w:] idem, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. dziewiąte, 2021, Lex.

wisko zajął w tej kwestii P. Pietrasz, wskazując, że w postępowaniu egzekucyjnym w administracji art. 28 k.p.a. regulujący pojęcie strony znajduje bardzo ograniczone zastosowanie[35]. Jest to konsekwencja faktu, że u.p.e.a. stosuje odmienną siatkę pojęć dotycząca sfery podmiotowej. W postępowaniu egzekucyjnym – co do zasady – występują autonomiczne dla tej regulacji kategorie podmiotów (wierzyciel, zobowiązany, organ egzekucyjny). Ich charakter prawny, co potwierdza odrębna nomenklatura, jest jednak odmienny od strony postępowania.

W toku „odpowiedniego" stosowania art. 73 k.p.a. w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji powyższe okoliczności muszą być uwzględnione, a pojęcie „strony" dostosowane do realiów postępowania egzekucyjnego[36]. Podkreślenia wymaga, że nie oznacza to bezpośredniego stosowania na gruncie postepowania egzekucyjnego art. 28 k.p.a. definiującego pojęcie strony. Przepis ten odgrywać będzie co najwyżej rolę pomocniczą, określając podstawowe desygnaty pojęcia „strony", które umożliwią ustalenie podmiotu lub podmiotów, jakie na gruncie konkretnego postępowania egzekucyjnego odpowiadać będą roli procesowej „strony postepowania". Cały czas kierunek wykładni wyznaczać będą jednak dyrektywy wynikające z celu regulacji art. 73 k.p.a., korygowane tak autonomiczną strukturą podmiotową procedury egzekucyjnej, jak również funkcją tego postępowania.

O ile zatem odpowiednie stosowanie samego art. 28 k.p.a. na gruncie procedury egzekucyjnej należy uznać za wysoce problematyczne (choć nie zupełnie wykluczone[37]), to już pojęcie „strony postępowania" stosowane w innych przepisach k.p.a. może być adaptowane na potrzeby procedury egzekucyjnej. Jest to konieczne, by przepisy k.p.a. odnoszące się do sfer nieuregulowanych w procedurze egzekucyjnej (nie tylko zasady udostępniania akt, lecz choćby także przepisy dotyczące doręczeń oraz zażaleń[38]) mogły być stosowane w sposób odpowiedni na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tym samym przewidziane w art. 18 u.p.e.a. odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. nie będzie możliwe, bez adaptacji na grunt procedury egzekucyjnej pojęcia „strona". Nie oznacza to – co należy podkreślić – prostego przeniesienia tego pojęcia na grunt postępowania egzekucyjnego. Na drodze wykładni musi być ono zaadaptowane na grunt postępowania egzekucyjnego, tak by zrealizowana mogła być istota przenoszonej do postępo-

---

[35] P. Pietrasz, *Odpowiednie stosowanie przepisów o stronie postepowania (art. 28–34 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), op. cit., s. 468 i nast.

[36] Jak zaznaczają R. Hauser i A. Skoczylas, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w toku postępowania egzekucyjnego polega na stworzeniu normy spójnej z całym postepowaniem egzekucyjnym. Szerzej: R. Hauser, A. Skoczylas, op. cit., s. 105.

[37] Wyrok NSA z 7 maja 2019 r., sygn. akt II FSK 1479/17.

[38] Art. 141 § 1 k.p.a.: „Na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenia, gdy kodeks tak stanowi".

wania egzekucyjnego instytucji prawnej, a jednocześnie odpowiadała ona specyficznej dla tej procedury strukturze podmiotowej. Norma prawa, jaka stosowana będzie w przypadku konieczności odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w toku postępowania egzekucyjnego w administracji, musi być wyinterpretowana w oparciu o przepisy obu aktów – kodeksu i ustawy. Tym samym nie będzie ona w sposób dosłowny przenosić treści przepisu kodeksowego, a co za tym idzie – również pojęcia „strony". To ulegnie transformacji i odnosić się będzie do określonej kategorii podmiotów uczestniczących w postępowaniu egzekucyjnym.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanego przypadku, należy przyjąć, że niezbędne jest stosowanie wykładni funkcjonalnej przepisów art. 73 k.p.a. stosowanego w zw. z art. 18 u.p.e.a. Skoro zatem celem regulacji art. 73 k.p.a. było zapewnienie stronie (czyli podmiotowi dysponującemu interesem prawnym w postępowaniu, którego sytuacja prawna ma być ukształtowana w sposób władczy) przez organ dostępu do akt procesowych, to tożsame funkcje pełnić winien ten przepis w ramach procedury egzekucyjnej. W jej ramach doktryna wyróżnia tzw. podmioty czynne i bierne[39]. Do podmiotów biernych zalicza się te jednostki, wobec których prowadzi się egzekucje[40]. Należy zatem przyjąć, że to podmioty bierne jako poddane władzy organu egzekucyjnego przejmować winny w pierwszej kolejności uprawnienia stron dotyczące dostępu do akt postępowania wynikające z art. 73 k.p.a. To podmioty wobec których prowadzona jest egzekucja, zobowiązane do realizacji konkretnego obowiązku, winny mieć możliwość weryfikacji poprzez dostęp do akt procesowych, tak prawidłowości wszczęcia samego postępowania egzekucyjnego jak i też wymagalności obowiązku.

Do odpowiedniego stosowania przepisów art. 73 i 74 k.p.a. w procesie egzekucyjnym odniósł się także P. Pietrasz, który – odwołując się do poglądu WSA w Krakowie[41] – wskazał że, „art. 73 k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio, co oznacza że należy uwzględnić specyfikę tego postępowania i w szczególności ustalić, kto jest jego stroną. Stronami takiego postępowania są wierzyciel, czyli podmiot żądający wykonania obowiązku, oraz zobowiązany czyli wymieniona w ustawie osoba, która w terminie nie wykonała m.in. obowiązków o charakterze pieniężnym. (…) Postępowanie egzekucyjne zmierza bezpośrednio do zrealizowania przez zobowiązanego obowiązku nałożonego przez wierzyciela. Tylko zatem tym podmiotom można przypisać status strony. Działania innych podmiotów występujących w toku postępowania, w tym organu egzekucyjnego, mają jedynie na celu pomoc w doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egze-

[39] M. Masternak, *Zakres stosowania egzekucji administracyjnej*, [w:] T. Jędraszewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 37.

[40] Ibidem.

[41] Wyrok WSA w Krakowie z 24 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Kr 110/17, CBOSA.

kucji"[42]. Tym samym autor ten potwierdził, że uprawnienie dotyczące dostępu do akt postepowania oparte o art. 73 k.p.a., stosowany w związku z art. 18 u.p.e.a., dotyczy w pierwszej kolejności podmiotów, od których dochodzony jest w toku egzekucji obowiązek.

Na gruncie stanu faktycznego, jaki stał się przedmiotem rozważań WSA w Olsztynie tj. sytuacji w której organ prowadził egzekucję administracyjną do majątku dłużnika rzeczowego (spółki A) na podstawie 27 tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe zobowiązanego (spółki B), należy przyjąć, że spółce A należało przyznać maksymalnie szeroki dostęp do akt procesowych, także w zakresie, w jakim te dotyczą spółki B. Spółka A będąca dłużnikiem rzeczowym posiada interes prawny w zakresie dostępu do akt postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec dłużnika osobistego. Ewentualne wady w ustaleniu wysokości, wymagalności lub samego istnienia zobowiązania dłużnika osobistego będą przekładać się na sytuację prawną dłużnika rzeczowego. Niezapewnianie dłużnikowi rzeczowemu dostępu do akt postępowania egzekucyjnego, kiedy to prowadzone było do majątku zobowiązanego, tj. dłużnika osobistego, narusza zasadę równości broni, a zatem i równości stron procesowych. Naruszenie to nie tylko wpływa na zróżnicowanie pozycji procesowej obu podmiotów biernych postępowania egzekucyjnego (dłużnika osobistego i dłużnika rzeczowego), ale również w sposób pozbawiony podstaw dyskryminuje dłużnika rzeczowego względem organu egzekucyjnego. Dłużnik rzeczowy pozbawiony dostępu do akt procesowych dotyczących postępowania egzekucyjnego prowadzonego względem dłużnika osobistego tylko pozornie może korzystać z przysługujących mu uprawnień procesowych. Słusznie zatem WSA w Olsztynie wskazał, że spółka A jako dłużnik rzeczowy ma interes prawny w zaznajomieniu się z dokumentami, które mogą mieć wpływ na jej sytuację prawną w stosunku do nieruchomości, w szczególności dokumentów, z których wynika źródło jej odpowiedzialności tą nieruchomością, jak również okoliczności wyłączających tę odpowiedzialność, jak i ograniczających tę odpowiedzialność. Sąd zasadnie podkreślił, że skorzystanie z przewidzianych przez u.p.e.a. środków prawnych wymaga udostępnienia dłużnikowi rzeczowemu, na jego żądanie, materiałów z postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec dłużnika osobistego, umożliwiających m.in. zbadanie, czy dochodzony obowiązek istnieje. Niezależnie bowiem od zarzutów, które przysługują dłużnikowi rzeczowemu przeciwko wierzycielowi hipotecznemu, może on podnosić zarzuty przysługujące dłużnikowi osobistemu (art. 73 u.k.w.h.). Inicjatywa procesowa jest zatem po stronie dłużnika rzeczowego i nie może być ograniczona. Brak zapewnienia dłużnikowi rzeczowemu dostępu do akt egzekucyjnych dotyczących dłużnika osobistego będzie nie tylko dyskryminować tego pierwszego względem drugiego, ale generalnie prowadzić do możli-

[42] P. Pietrasz, *Odpowiednie stosowanie przepisów o udostępnieniu akt (art. 73 i 74 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), op. cit., s. 496.

wości korzystania przez dłużnika rzeczowego z przysługujących mu praw procesowych. Tym samym naruszona zostanie również zasada „równości broni" miedzy organem a podmiotem poddanym egzekucji. To zaś przeczyć będzie zasadzie ogólnej pogłębiana zaufania do organów administracji publicznej. Finalnie należy powtórzyć, że wykładnia odpowiednio stosowanego na gruncie procedury egzekucyjnej w administracji art. 73 k.p.a. musi uwzględniać dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej, a wiec np. inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji prawnej. Model odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym art. 73 k.p.a. nie może abstrahować od wartości, jakie eksponowane są w katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Te, w znakomitej większości, nie są sprzeczne z celami postępowania egzekucyjnego. Co więcej, stanowią uzupełnienie swoistego katalogu zasad ogólnych u.p.e.a.[43] W przypadku złożonego kontekstu interpretacyjnego, jak w omawianym przypadku, zasadne jest przyjęcie interpretacji sprzyjającej poszerzeniu uprawnień podmiotów słabszych, tj. poddanych władztwu procesowemu organu. Prawo dostępu do akt procesowych warunkuje bowiem *de facto* możliwość czynnego udziału w postępowaniu. Winno być zatem traktowane jako reguła, a nie przywilej.

Tym samym należy zaaprobować rozstrzygniecie, jak i argumentację przyjętą przez WSA w Olsztynie w wyroku z 10 lutego 2022 r. w sprawie I SA/Ol 38/22. Sąd słusznie postawił bowiem na pierwszym miejscu kwestie zapewnienia dłużnikowi rzeczowemu (spółce A) realnej możliwości czynnego udziału w postepowaniu i ochrony jego interesów procesowych. Stoi to w zgodzie z zasadami ogólnymi procesu administracyjnego i akcentowanym przez prawodawcę zakazem wyzyskiwania przez organ jako gospodarza postępowania jego przewagi procesowej, także tej wynikającej z dostępu do akt sprawy.

Wykaz literatury

B.M., *Osoby interesowane i strony w postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji" 1946, nr 12,

Hauser R., Skoczylas A., *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu administracyjnym w administracji*, [w:] J. Niczy-

[43] M. Masternak, *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 51. WSA w Krakowie wskazał, że w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio większość zasad ogólnych przewidzianych w k.p.a., przy czym zróżnicowany jest zakres adaptacji tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym. Najszersze zastosowanie mają zasady: legalności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zaufania (art. 8 k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), przekonywania (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) i sądowej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej (art. 16 k.p.a.) – zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 60/18 CBOSA.

poruk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
Hausner R., *Trzy ustawy o postepowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1929, nr 8.
Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1937.
Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1968.
Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 1996, z. 1.
Janowicz Z., *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1970, z. 3.
Klat-Wertelecka L., *Zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 10.
Kmieciak Z., *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, „Państwo i Prawo" 1988, nr 10.
Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Wyd. UWM, Olsztyn 2009.
Krzykowski P., *Wprowadzenie*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
Majer T., *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, WPiA UWM, Olsztyn 2017.
Martysz C., Matan A., *Ewolucja polskiego postepowania administracyjnego w latach 1918–2008*, [w:] M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, K. Kuźmicz (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, księga II, Wyd. UwB, Białystok–Katowice 2010.
Masternak M., *Zakres stosowania egzekucji administracyjnej*, [w:] T. Jędraszewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2020.
Masternak M., *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2020.
Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2010.
Ostojski P., *Zaufanie do organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Umocowanie normatywne oraz treść zasady zaufania do organu egzekucyjnego*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
Pietrasz P., *Odpowiednie stosowanie przepisów o stronie postepowania (art. 28–34 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Pietrasz P., *Odpowiednie stosowanie przepisów o udostępnieniu akt (art. 73 i 74 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Pietrasz P., *Odpowiednie stosowanie przepisów o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Przybysz P.M., *Komentarz do art. 18 u.p.e.a.*, [w:] idem, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. dziewiąte, 2021, Lex.
Ronowicz J., *Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944–1960*, „Studia Lubuskie" 2009, t. V.
Skóra A., *Komentarz do art. 62*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, WPIA UWM, Olsztyn 2020.
Skóra A., *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej" 2009, nr 3.
Stahl M., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Summary

Gloss approving the judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of February 10, 2022, I SA/Ol 38/22 regarding the proper application of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure in administrative enforcement proceedings

Keywords: administrative procedure, case files, equality, transparency, administrative enforcement.

The commented judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn concerns the right to access files in administrative enforcement proceedings. This right is inextricably linked to ensuring that entities against whom administrative enforcement is conducted active participation in the proceedings. This, in turn, determines their actual ability to defend themselves and use their legal means.

In the commented judgment, the Court rightly adopted a broad interpretation of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure. He, therefore, put the right of the individual to information about the trial and his right to defence in the first place. This is consistent with the principle of citizens' trust in public administration bodies and the principle of equality of parties to proceedings.

The aim of this article was, in the first place, to reconstruct and evaluate the arguments of the court in the context of the appropriate application of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure. Subsequently, the author tried to supplement and develop the argumentation of the Court. The author tried to demonstrate the necessity to use systemic and teleological interpretation methods in the context of the application of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure in administrative enforcement proceedings. In this regard, the aim of the work was to present the premises that should be considered in the process of interpreting this provision.

Recenzje

DOI: 10.31648/sp.8129

Aleksandra Sikorska-Lewandowska
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0002-3234-2502
asl@umk.pl

Paweł Daszczuk, *Kurator jako przedstawiciel ustawowy osoby prawnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021

Recenzowana publikacja stanowi pierwsze opracowanie o charakterze monograficznym odnoszące się do instytucji kuratora osoby prawnej. Uwzględnia istotną dla tej regulacji nowelizację przepisów Kodeksu cywilnego dokonanych na mocy ustawy z 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw[1]. Dotyka doniosłej dla obrotu prawnego problematyki kurateli dla osób prawnych.

Przedmiotem analizy są nie tylko regulacje Kodeksu cywilnego, ale również przepisy innych aktów prawnych odnoszących się do instytucji kurateli: ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[2], ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[3], ustawy z 6 dnia kwietnia 1984 r. o fundacjach[4] czy ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej[5]. Autor wyjaśnia, że w opracowaniu pominął kuratelę ustanawianą dla banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i zakładów ubezpieczeń z tego powodu, że do tych kuratorów nie stosuje się przepisów Kodeksu cywilnego ani przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Dokonany wybór zakresu merytorycznego należy uznać za właściwy.

Podstawową metodą badawczą przyjętą w monografii jest metoda dogmatyczna, a więc wykładnia przepisów prawnych dotyczących kurateli. Są one zawarte w przepisach Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ale analizie poddano również przepisy innych ustaw, w zakresie w jakim

[1] Dz.U. z 2018 r., poz. 398.
[2] Dz.U. z 2020 r., poz. 226.
[3] Dz.U. z 2022 r., poz. 1599.
[4] Dz.U. z 2020 r., poz. 2167.
[5] Dz.U. z 2022 r., poz. 259.

odnoszą się one do poszczególnych postaci kurateli osób prawnych. Metodologia przyjęta w pracy opiera się na badaniu poglądów doktryny, analizie licznego orzecznictwa oraz uogólnianiu szeregu kwestii, dzięki czemu możliwe jest dojście do konkluzji o charakterze zasadniczym. Metoda ta pozwala właściwie ocenić pozycję prawną kuratora osoby prawnej w polskim prawie prywatnym.

Konstrukcja monografii nie budzi zastrzeżeń. Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zamkniętych zwięzłym podsumowaniem.

We wstępie recenzowanej publikacji wskazano, że jej celem jest analiza pozycji prawnej kuratora jako przedstawiciela ustawowego osoby prawnej, w szczególności zakresu jego praw i obowiązków. Podkreślono, że problematyka ta budzi szereg wątpliwości praktycznych i teoretycznych, ale nie była dotąd przedmiotem opracowania o charakterze monograficznym.

Zgadzając się z autorem, należy zwrócić uwagę na doniosłość teoretyczną i praktyczną wybranej tematyki. Zagadnienie funkcjonowania osób prawnych w obrocie doczekało się kilku poważnych opracowań w doktrynie[6], ale żadne z nich nie zostało poświęcone instytucji kurateli osoby prawnej. Można więc uznać, że recenzowana monografia wypełniła lukę w piśmiennictwie. Sytuacje występowania braku organów osoby prawnej bądź niepełnego składu organu nie są wcale odosobnione. Osoba prawna, jak każdy inny podmiot prawa cywilnego, powinna funkcjonować w obrocie w sposób prawidłowy, a więc działając przez organy. Jest to istotne nie tylko dla tego podmiotu, ale także pozostałych uczestników czynności prawnych.

Pierwszy rozdział monografii został poświęcony podstawowemu dla wybranej tematyki zagadnieniu prawnemu, jakim jest charakter prawny kurateli. Autor dokonał analizy instytucji cywilnoprawnych wiążących się z zastępstwem, takich jak przedstawicielstwo, zastępstwo pośrednie i zastępstwo bezpośrednie. Następnie porównał działania przez organ oraz działania przez przedstawiciela celem uwypuklenia różnic. Ten rozdział ma na celu usystematyzowanie pojęć i nakreślenie tła dla omawianej problematyki, poprzez wskazanie na instytucje pokrewne. Być może pewne stwierdzenia, jak to że organ osoby prawnej jest częścią jej struktury organizacyjnej, a przedstawiciel elementem odrębnym, funkcjonującym poza jej strukturą, należą do kategorii oczywistych, ale są potrzebne, gdyż posiadają walor ustaleń bazowych.

Wnioski wysnute przez autora zasługują na akceptację. Szczególnie należy podkreślić trafną konkluzję, zgodnie z którą cechą charakterystyczną kurateli jest występowanie zarazem uprawnień i obowiązków wiążących się z jej

[6] Spośród wielu: S. Szer, *Państwowe osoby prawne*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 12; A. Wolter, *Osoby fizyczne i osoby prawne w kodeksie cywilnym*, Katowice 1965; A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] E. Łętowska (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego – zbiór studiów*, Wrocław 1983; K.A. Dadańska, *Działanie osoby prawnej*, Warszawa 2006.

powierzeniem. Kuratela stanowi stosunek cywilnoprawny między kuratorem a osobą podlegającą kurateli, a jego treścią jest zespół obowiązków kuratora wykonywanych w celu ochrony tej osoby, ale także w interesie ogólnym. Stosowanie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o kurateli oraz o opiece, w wyniku odesłania (art. 178 § 2 k.r.o.), musi odbywać się z dużą ostrożnością i z uwzględnieniem specyfiki osoby prawnej. Regulacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego są adresowane do podmiotów będących osobami fizycznymi i uwzględniają ich szczególne potrzeby, w tym osób małoletnich, które nie mogą zostać odniesione do osób prawnych.

W rozdziale drugim podjęto tematykę ustanowienia kuratora. Omówiono przesłanki powołania kuratora zarówno wynikające z przepisów Kodeksu cywilnego, jak i z pozostałych omawianych ustaw, w których przewiduje się instytucję kurateli dla osoby prawnej. Ten zabieg pozwolił autorowi na stwierdzenie, że regulacja jest do siebie zbliżona, ale występują pewne różnice, które sprawiają, że są to odrębne rodzaje kurateli.

Przesłanki ustanowienia kuratora określone w art. 42 § 2 k.c. uległy zmianie od marca 2018 r., na skutek nowelizacji. Autor odwołał się do poglądów doktryny oraz orzecznictwa także sprzed zmiany stanu prawnego, co pozwoliło ocenić przyczyny oraz charakter dokonanej przez ustawodawcę zmiany. Choć wiele kwestii spornych z minionego okresu uległo dezaktualizacji, to warto znać wyrażane w poprzednim stanie prawnym poglądy i widzieć kierunek ewolucji regulacji prawnej.

W pełni słuszne są stwierdzenia autora, wskazujące że występowanie w osobie prawnej innych organów niż zarząd nie stanowi przyczyny odmowy ustanowienia kuratora[7]. Bierność innych organów może bowiem skutkować długotrwałym brakiem organu zarządzającego, a właśnie instytucja kurateli osoby prawnej ma takiemu stanowi zapobiegać. Obecnie wyraźnie wynika to z przepisu art. 42 k.c. Należy podzielić pogląd, że istnienie zgromadzenia wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością nie gwarantuje wyboru zarządu, bowiem sytuacja konfliktu między nimi może prowadzić do długotrwałego pata decyzyjnego. Ustanowiony w spółce kurator ma przecież doprowadzić do wyboru zarządu, a jeśli jego działania nie spowodują podjęcia takiej uchwały przez zgromadzenie wspólników, to pozostanie droga likwidacji spółki.

Odnosząc się do zarządcy przymusowego fundacji, ustanawianego przez sąd na podstawie art. 14 ustawy o fundacjach, autor uznał, że jest on w istocie rodzajem kuratora. Zarządcy cudzego majątku ustanawiani na podstawie różnych regulacji prawa prywatnego, np. zarządca zajętej nieruchomości (art. 931 k.p.c.), syndyk masy upadłości (art. 156 prawa upadłościowego), zarządca sukcesyjny (art. 21 ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby

[7] Por. A. Łopuszyński, *Uprawnienia kuratora spółki akcyjnej – glosa – III CK 249/03*, „Monitor Prawniczy" 2006, nr 3, s. 7.

fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw) posiadają status prawny zastępcy pośredniego, a więc działają we własnym imieniu ze skutkiem dla reprezentowanego. W przypadku ustawy o fundacjach ustawodawca także posługuje się pojęciem „zarządcy", jednakże należy zgodzić się ze stanowiskiem autora i przyjąć, w ślad za przedstawicielami doktryny[8], że jest to przypadek przedstawicielstwa ustawowego osoby prawnej. Zarządca przymusowy fundacji działa w imieniu fundacji i na jej rzecz.

W dalszej części rozdziału autor szczegółowo zanalizował rozwiązania procesowe, na podstawie których ustanawiana jest kuratela. Regulacja w tym zakresie jest dość skomplikowana ze względu na wymóg odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu opieki oraz przepisy o postępowaniu rejestrowym, o postępowaniu nieprocesowym oraz o procesie. Na podkreślenie zasługuje końcowa część rozdziału drugiego, zawierająca uwagi odnoszące się do kwalifikacji kuratora osoby prawnej. Przepisy wprost tego nie określają, a odpowiednio należy stosować przepisy dotyczące opiekuna (art. 148 k.r.o.). Słuszne są uwagi autora, wskazujące że wymogi określone w tym przepisie, którego celem jest ochrona dobra dziecka, nie przystają do potrzeb osoby prawnej, dla której ustanawiany jest kurator. W tym zakresie brakuje regulacji analogicznej dla normy art. 18 Kodeksu spółek handlowych – tę można bowiem uznać za zawierającą wzorzec wymagań dla osoby mającej sprawować funkcje, które wiążą się z prowadzeniem spraw i reprezentacją osoby prawnej[9].

Na pełną aprobatę zasługuje pogląd autora, zgodnie z którym granice reprezentowania osoby prawnej oraz prowadzenia jej spraw wynikają z postanowienia sądu, a zaświadczenie wydane przez sąd jedynie odzwierciedla tę część postanowienia, która dotyczy przyznanych kuratorowi kompetencji. W przypadku konieczności dokonania zmiany w tym zakresie konieczna jest zmiana postanowienia sądu, gdyż zaświadczenie ma charakter wtórny, jest czynnością biurową sądu.

Rozdział trzeci poświęcony został analizie praw i obowiązków kuratora. Są to ważkie zagadnienia nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale przede wszystkim praktycznym. Po nowelizacji przepisów art. 42 § 2 k.c. stanowi, że kurator reprezentuje osobę prawną oraz prowadzi jej sprawy w granicach określonych w zaświadczeniu sądu.

Na aprobatę zasługuje wyrażona w monografii teza, zgodnie z którą obecne brzmienie art. 42 § 3 k.c. nakazujące kuratorowi niezwłoczne podjęcie czynności zmierzających do powołania albo uzupełnienia składu organu osoby

[8] A. Kidyba, [w:] H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 219–220; G. Gura, *Nadzór nad fundacjami kościelnymi w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2013, nr 6, s. 105.

[9] Por. A. Kidyba, M. Dumkiewicz, *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, 2022, Lex, komentarz do art. 18 k.s.h.

prawnej uprawnionego do jej reprezentowania, a w razie potrzeby do jej likwidacji, przesądza o tymczasowości działania kuratora osoby prawnej. Zarazem jednak kurator został wyposażony w uprawnienie do reprezentowania osoby prawnej oraz prowadzenia jej spraw w granicach określonych w zaświadczeniu sądu. W tym zakresie autor odniósł się krytycznie do tej części przepisu, uznając, że sformułowanie to jest zbyt szerokie – przyjął, iż lepszym rozwiązaniem byłoby oparcie regulacji na art. 30 ust. 2 prawa o stowarzyszeniach. Zgodnie z tym unormowaniem umocowanie kuratora stowarzyszenia jest ograniczone do spraw majątkowych wymagających bieżącego załatwienia. W tym zakresie teza autora nie zasługuje na aprobatę. Wydaje się, że wprowadzenie regulacji wskazującej wprost, iż kurator jest uprawniony do reprezentowania osoby prawnej oraz prowadzenia jej spraw było potrzebne, w szczególności wobec licznych wątpliwości zgłaszanych przed nowelizacją tego przepisu co do zakresu uprawnień kuratora. Ponadto trzeba mieć na względzie, że tymczasowość działania kuratora osoby prawnej może oznaczać wiele miesięcy, a nawet lat, w zależności od specyfiki tego podmiotu. Ograniczenie umocowania kuratora jedynie do spraw bieżących wywoływałoby kolejne wątpliwości co do tego, jakie czynności może on podejmować. W przypadku takich osób prawnych, które są przedsiębiorcami, nieprecyzyjność regulacji prawnej nie powinna mieć miejsca. Obecnie obowiązujące, po nowelizacji, brzmienie przepisu art. 42 § 2 k.c. należy uznać za właściwe, a postulat jego zmiany za niesłuszny.

Należy podkreślić, że to rozwiązanie, jako dotyczące kuratora, który jest również zarządcą cudzego majątku, jest spójne z innymi obowiązującymi w polskim prawie konstrukcjami dotyczącymi zarządców. Ich cechą charakterystyczną jest całkowite pozbawienie uprawnień do wykonywania zarządu właściciela tej masy majątkowej, co oznacza, że kompetencja właściciela do wykonywania praw i uprawnień zostaje uchylona[10]. Sytuacje faktyczne i prawne mogą być bardzo różne w poszczególnych podmiotach nieposiadających organów lub takich, u których występuje brak w składzie organu uprawnionego do jej reprezentowania. Wydaje się, że kurator osoby prawnej powinien być wyposażony w pełną kompetencję do prowadzenia spraw oraz reprezentowania podmiotu, a wystarczającym ograniczeniem jego uprawnień jest cel kurateli, a więc dążenie do powołania organów lub likwidacji osoby prawnej.

Równolegle jednak sytuacja osoby prawnej, po długotrwałym okresie problemów wewnętrznych spowodowanych brakiem organu albo brakiem w składzie organu, może wymagać podjęcia szeregu czynności prawnych a nawet procesowych. Z tej przyczyny w tym zakresie nie podzielam poglądu autora. Uważam, że inna sytuacja dotyczy stowarzyszenia, w odniesieniu do którego jest mowa tylko o sprawach majątkowych wymagających bieżącego załatwienia, co jest wystarczające w odniesieniu do tej osoby prawnej. Inna jednak sytuacja

[10] B. Gawlik, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, Wrocław–Warszawa 1985, s. 739–741.

dotyczyć może spółek handlowych albo spółdzielni, a więc przedsiębiorców, których sprawy są znacznie bardziej skomplikowane niż w przypadku stowarzyszenia, a szczególnie gdy chodzić może o decyzje związane z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Odnosząc się do przywołanego w monografii stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w postanowieniu o sygn. akt III CK 249/03[11], w którym wskazano, że ustanowienie kuratora w spółce nie może być równoznaczne z powołaniem zarządu jednoosobowego w sposób nieprzewidziany przez Kodeks spółek handlowych oraz że naruszałoby to ochronę praw majątkowych, takich jak własność, należy wskazać, iż przepisy prawne w odniesieniu do licznych podmiotów przewidują jednakże odebranie im (z różnych przyczyn) zarządu majątkiem i powierzenie osobie trzeciej. Wśród tych przyczyn znajdują się przyczyny niezależne od nich, takie jak śmierć podmiotu będącego osobą fizyczną (kurator spadku, zarządca sukcesyjny art. 21 ustawy o zarządzie sukcesyjnym), ale również przyczyny zależne od nich, polegające na niewłaściwym sprawowaniu zarządu (syndyk, zarządca zajętej nieruchomości, zarządca przymusowy nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym). Pod nadzorem sądu dochodzi więc do sprawowania zarządu cudzym majątkiem, a nawet do prowadzenia spraw przez osobę trzecią (zarządca przymusowy fundacji, zarządca komisaryczny przedsiębiorstwa państwowego). Wracając więc do osoby prawnej, która nie posiada organów lub gdy w składzie jej organu zarządzającego występują braki, trzeba uznać, że jest to przyczyna leżąca po stronie tej osoby prawnej, a ściślej właściwego organu tej osoby prawnej, który powinien dokonać wyboru organu w prawidłowym składzie. Kurator powołany dla tej osoby prawnej w takiej sytuacji powinien mieć możliwość dokonania niezbędnych czynności w każdej sprawie, która tego wymaga. Wystarczającym jest ograniczenie zawarte w art. 42 § k.c. oraz ograniczenie czasowe wskazujące na cel ustanowienia kurateli. Należy podkreślić, że w każdej chwili, także po ustanowieniu kurateli, uprawniony organ osoby prawnej może dokonać wyboru czy uzupełnienia składu organu, doprowadzając do uchylenia kurateli.

Czwarty rozdział obejmuje analizę zagadnienia nadzoru nad sprawowaniem kurateli. Zgodnie z art. 603 k.p.c. nadzór nad kuratorem sprawuje sąd rejestrowy właściwy dla siedziby osoby prawnej, który kuratora ustanowił. Autor zanalizował wszystkie istotne aspekty wiążące się ze sprawowaniem nadzoru przez sąd, uwzględniając dorobek piśmiennictwa i judykatury. W tym obszarze nie występują zagadnienia budzące szczególne kontrowersje, a wyrażone poglądy należy podzielić. Autor słusznie wskazał, że odpowiednie stosowanie regulacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego do kurateli osoby prawnej wymaga uwzględnienia wielu odmienności (odrębności sytuacji prawnej) podmiotu niebędącego osobą fizyczną. Kryteria, przy użyciu których sąd ocenia działania kuratora osoby prawnej, muszą uwzględniać jej specyfikę.

[11] Postanowienie SN z 7 maja 2004 r., sygn. akt III CK 249/03, Lex nr 132546.

W ostatnim, piątym rozdziale omówiono dwa zagadnienia: ustanie kurateli oraz odpowiedzialność kuratora. Każdy z tych tematów mógłby stanowić odrębną część, ale mniejsza objętość wywodów uzasadnia połączenie ich w jeden rozdział.

Uwagę należy poświęcić kwestii odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkodę wyrządzoną przez kuratora osobie prawnej wskutek nienależytego sprawowania kurateli, jako że odpowiedzialność cywilnoprawna stanowi kluczowe zagadnienie dla prawa prywatnego.

Autor przyjął, że podstawą odpowiedzialności kuratora wobec osoby prawnej za szkodę jej wyrządzoną na skutek nienależytego sprawowania kurateli będą stanowiły przepisy o odpowiedzialności kontraktowej. Zarazem jednak podkreśla, że kuratela nie jest stosunkiem zobowiązaniowym. Uzasadniając ten pogląd, autor wskazał, że wyrządzając osobie prawnej szkodę wynikającą z nienależytego sprawowania kurateli, przedstawiciel ustawowy nie narusza obowiązków powszechnych, lecz obowiązki ciążące na nim w związku z indywidualnym stosunkiem prawnym.

Wydaje się, że do obrony jest pogląd, zgodnie z którym na skutek wydania orzeczenia sądu o ustanowieniu kurateli dla osoby prawnej między tą osobą a kuratorem dochodzi jednak do powstania stosunku prawnego o charakterze zobowiązaniowym. Kuratela jest instytucją z zakresu prawa opiekuńczego, ale w związku z nałożeniem na kuratora *ex lege* oraz z mocy postanowienia sądu określonych uprawnień a zarazem obowiązków, na kuratorze ciąży powinność należytego ich wykonywania. Źródłem obowiązku działania dla kuratora jest orzeczenie sądu oraz przepisy prawa, na podstawie których zostało ono wydane. W tym świetle należy oceniać przesłanki odpowiedzialności kontraktowej zgodnie z art. 471 k.c. Obowiązek starannego działania ciążący na kuratorze jest konsekwencją podjęcia się pełnienia tej funkcji. Miernik staranności w przypadku podmiotów profesjonalnych sprawujących funkcję kuratora (adwokat, radca prawny, menedżer) jest określony w art. 355 § 2 k.c. Pomocniczo jedynie można przywoływać art. 154 k.r.o. dotyczący należytej staranności opiekuna, uwzględniający kryterium dobra osoby pozostającej pod opieką i interes społeczny.

Pozostałe przesłanki odpowiedzialności kontraktowej – szkodę oraz związek przyczynowy należy oceniać tak jak w każdym innym przypadku, z uwzględnieniem kryteriów wypracowanych w orzecznictwie i doktrynie[12].

Autor wskazał, że w doktrynie przyjmuje się, iż odpowiedzialność kontraktową można stosować także do szkód wyrządzonych w ramach innych stosunków prawnych[13] oraz że można także zakwalifikować ją do wyróżnianej

[12] Spośród wielu: M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021.

[13] T. Dybowski, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 184–185.

w doktrynie odpowiedzialności quasi *ex contractu*[14]. Można odnieść wrażenie, że wyróżnia możliwe teorie uzasadniające przypisanie w tej sytuacji kontraktowej podstawy odpowiedzialności, ale brakuje szerszego uzasadnienia dla zajętego stanowiska. W tym zakresie pozostaje pewien niedosyt, szczególnie że wywody zawarte we wcześniejszych rozdziałach są bardzo dokładne i poparte staranną argumentacją.

We wcześniejszych wywodach autor wskazał, że wątpliwości co do kwalifikacji prawnej odpowiedzialności za szkodę dotyczą także osoby zarządcy zajętej nieruchomości. W tym zakresie nie można podzielić tego poglądu. Wydaje się, że jednak wobec zarządcy nieruchomości mamy do czynienia z inną sytuacją prawną – tu istnieje bowiem wyraźna regulacja znajdująca się w art. 938 § 1 k.p.c., zgodnie z którą zarządca odpowiada za szkodę wyrządzoną na skutek nienależytego wykonywania obowiązków. W przypadku kuratora osoby prawnej nie ma takiego przepisu. Co więcej, zarządca zajętej nieruchomości działa we własnym imieniu, jako zastępca pośredni, a kurator osoby prawnej występuje w pozycji przedstawiciela ustawowego. Istnieje więc istotna różnica w pozycji prawnej tych podmiotów względem reprezentowanego. W tym zakresie brakuje szerszych wywodów w omawianej monografii.

W podsumowaniu autor w zwięzły sposób zebrał tezy zaprezentowane w monografii. Taka konwencja podsumowania jest bardzo wygodna dla czytelnika, bowiem zwraca uwagę na najistotniejsze, zdaniem twórcy monografii, konkluzje wypływające z przeprowadzonych badań.

Warsztat pracy zasługuje na najwyższą ocenę. Autor uwzględnił liczne przepisy, bogate piśmiennictwo powiązane z omawianą tematyką oraz dokonał przeglądu bardzo dużej liczby orzeczeń. Analiza poszczególnych zagadnień dokonana jest poprawnie, a postanowione cele badawcze zostały osiągnięte.

Drobną uwagę można zgłosić do występujących w tekście niekiedy zbyt obszernych przypisów. Zawierają one liczne uwagi merytoryczne, a taka technika skutkuje odrywaniem się czytelnika od głównego wątku. Oczywiście można zrozumieć decyzję autora, który przyjął pewne wątki za poboczne, jednakże niektóre z nich mogły znaleźć się w tekście głównym, co zmniejszyłoby objętość samych przypisów. Jest to naturalnie uwaga techniczna, która nie wpływa na wysoką ocenę merytoryczną monografii.

Należy stwierdzić, że recenzowana pozycja *Kurator jako przedstawiciel ustawowy osoby prawnej* autorstwa dr. Pawła Daszczuka jest dziełem wartościowym, godnym polecenia, wypełniającym lukę w doktrynie prawa cywilnego.

[14] G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1052–1053.

Wykaz literatury

Cioch H., Kidyba A., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
Dadańska K.A., *Działanie osoby prawnej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
Dybowski T. [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981.
Gawlik B., [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, Ossolineum Wrocław–Warszawa 1985.
Gura G., *Nadzór nad fundacjami kościelnymi w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2013, nr 6.
Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
Kidyba A., Dumkiewicz M., *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, 2022, Lex.
Klein A., *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] E. Łętowska (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego – zbiór studiów*, Ossolineum, Wrocław 1983.
Łopuszyński A., *Uprawnienia kuratora spółki akcyjnej – glosa – III CK 249/03*, „Monitor Prawniczy" 2006, nr 3.
Szer S., *Państwowe osoby prawne*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 12.
Wolter A., *Osoby fizyczne i osoby prawne w kodeksie cywilnym*, Katowice 1965.

Summary

Review of the monograph Paweł Daszczuk *Kurator jako przedstawiciel ustawowy osoby prawnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021

Keywords: civil law, review, monograph, probation officer of a legal entity.

The purpose of this review is to evaluate the monograph devoted to the institution of the probation officer of a legal entity. The reviewed monograph presented issues regarding the legal position and powers of a probation officer established pursuant to Art. 42 of the Civil Code for a legal person without a governing body. The evaluation of the monograph is very high, both in terms of content and workshop. The author comprehensively presented all aspects of the functioning of a probation officer for a legal person and made an in-depth analysis of the doubts arising from the provision of Art. 42 of the Civil Code. The reviewed monograph is an important study that fills a gap in Polish literature on civil law.

Sprawozdania

DOI: 10.31648/sp.8344

Przemysław Kuczkowski
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0003-4808-8577
pk@ukw.edu.pl

Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej „Służba zagraniczna i prawo konsularne – stan i perspektywy", Bydgoszcz, 21 października 2022 r.

Ogólnopolska konferencja naukowa „Służba zagraniczna i prawo konsularne – stan i perspektywy" odbyła się 21 października 2022 r. na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz równolegle w formie online. Jej organizatorem był Instytut Prawa i Ekonomii UKW, partnerem zaś Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie. Przewodniczącym komitetu naukowego[1] konferencji i zarazem pomysłodawcą tego wydarzenia był dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKW, który przewodniczył również komitetowi organizacyjnemu[2]. Forum zostało objęte patronatem honorowym J.M. Rektora UKW w Bydgoszczy prof. dr. hab. Jacka Woźnego, J.M. Rektora EWSPA w Warszawie dr. hab. Waldemara Gontarskiego, prof. EWSPA oraz Prezydenta Miasta Bydgoszcz Rafała Bruskiego. W wydarzeniu, zarówno w murach Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, jak i online, wzięło aktywny udział szesnastu przedstawicieli nauki reprezentujący największe polskie ośrodki uniwersytecie, praktycy związani z organami administracji rządowej oraz samorządami prawniczymi; uczestników biernych było kilkudziesięciu.

Oficjalnego otwarcia konferencji naukowej „Służba zagraniczna i prawo konsularne – stan i perspektywy" dokonał Dyrektor Instytutu Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy dr hab. Radosław Krajewski, prof. UKW. Odtworzono także nagranie z przesłaniem, jakie do

[1] Pełen skład: dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKW jako przewodniczący i członkowie: prof. dr hab. Irena Lipowicz, prof. dr hab. Janusz Sługocki, dr hab. Krystian Ziemski, prof. UAM, dr Wojciech Federczyk, dr Jan Wiśniewski, dr Katarzyna Biskup-Grabowska.

[2] Pełen skład: przewodniczący dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKW jako przewodniczący i członkowie: dr Katarzyna Biskup-Grabowska, mgr Przemysław Kuczkowski, mgr Miłosz Chruściel.

uczestników konferencji skierował Szef Służby Zagranicznej dr hab. Arkady Rzegocki, prof. UJ.

Pierwszy referat *Powody i konsekwencje wyodrębnienia służby zagranicznej w administracji publicznej* w panelu I „Zagadnienia ustrojowe i strukturalne", wprowadzający również do tematyki, wygłosił dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKW, który przewodniczył obradom paneli konferencji. Kolejnym prelegentem był dr hab. Jacek Izydorczyk[3], prof. UŁ z referatem zatytułowanym *Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 roku o Służbie Zagranicznej – założenia, przepisy oraz skutki dla dyplomacji RP*. Kolejny referat *Służba zagraniczna w Chinach: rozważania na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych* wygłosiła dr Magdalena Łągiewska[4]. Tę część obrad zamknął dr hab. Wojciech Lamentowicz, prof. WSAiB[5] wystąpieniem zatytułowanym *Strukturalne źródła błędów w funkcjonowaniu służby zagranicznej – doświadczenia polskie na tle porównawczym*.

Po przerwie w ramach panelu II „Problemy administracyjnoprawne i karnoprawne" referat *(Dys)harmonia procedur administracyjnych na przykładzie postępowania przed konsulem* wygłosiły dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ[6] oraz dr Lucyna Staniszewska[7]. Następnie głos zabrała dr hab. Marta Kolendowska-Matejczuk, prof. EWSPA[8], której wystąpienie brzmiało *Immunitet dyplomatyczny i konsularny w regulacjach polskiego prawa karnego*. Referat *Odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy dyplomatycznej – wybrane aspekty* przedstawił dr Piotr Sobański [9]. Kolejny prelegent mgr Piotr Pawłowski[10] wystąpił z referatem *Uprawnienia konsula w sprawach przywozu broni i amunicji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Ostatni wystąpienie w tej części, zatytułowane *Pomoc dla obywateli Ukrainy w Polsce z perspektywy administracji rządowej*, wygłosił mgr Szymon Raniszewski[11].

Po przerwie w ramach ostatniej części obrad, tj. panelu III „Ujęcie funkcjonalne", referat *Perspektywy dyplomacji ekonomicznej* wygłosiła dr Magdalena Konopacka[12]. Dr Olga Łachacz[13] i dr Oksana Cabaj[14] zaprezentowały zagadnienie naukowe pt. *Europejska opieka konsularna – implementacja regulacji unijnych w polskim prawie konsularnym*. Dr Przemysław Osóbka[15]

[3] Uniwersytet Łódzki.
[4] Uniwersytet Gdański.
[5] Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.
[6] Uniwersytet Zielonogórski.
[7] Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
[8] Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie.
[9] Uniwersytet Zielonogórski
[10] Kancelaria Adwokacka.
[11] Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy.
[12] Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.
[13] Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
[14] Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
[15] Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

wygłosił referat pt. *Problem uchodźców klimatycznych jako problem dla służb konsularnych*, natomiast mgr Patryk Bukowski[16] – referat *Organizacja i funkcjonowanie polskiej służby zagranicznej w państwach pojugosłowiańskich po 2015 r.* Ostatnie wystąpienie *Przedstawicielstwa polskich jednostek samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej. Stan prawny i funkcjonowanie* mgr. Przemysława Kuczkowskiego[17] stanowiło ostatni element III panelu i jednocześnie całej konferencji.

Po każdym z paneli prelegenci oraz uczestnicy konferencji zabierali głos w dyskusji. W konferencyjnych wystąpieniach, jak i debacie podkreślano, że rozwiązania przewidziane w ustawie o służbie zagranicznej znacząco przemodelowują dotychczasowe funkcjonowanie służby zagranicznej, jednakże ze względu na krótki okres jej obowiązywania jest zbyt wcześnie na jednoznaczne wnioski. Wskazano liczne wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* oraz warte uwagi instytucje prawne innych państw. Dyskutowano nad instytucjami postępowania karnego oraz administracyjnego, zauważając, że niektóre rozwiązania prawa konsularnego są mocno odmienne od ogólnego postępowania administracyjnego, ale niekoniecznie gorsze i mogłyby być doń przeniesione.

Podsumowania i zamknięcia obrad dokonał dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKW. Organizatorzy zapowiedzieli opublikowanie w czasopiśmie „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" referatów wygłoszonych podczas konferencji oraz tekstów przygotowanych przez uczestników. Intencją organizatorów jest kontynuowanie debaty wokół służby zagranicznej i prawa konsularnego, do czego już dziś zapraszają potencjalnych uczestników.

[16] Uniwersytet Warszawski.
[17] Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

Lista recenzentów

Dr hab. Joanna Banach-Gutierrez, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Katarzyna Banasik, prof. KAAFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Dr hab. Marek Bielecki, prof. ASzWoj, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie
Dr hab. Piotr Bogdalski, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Dr hab. Tomasz Brzezicki, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Dr hab. Stanisław Bułajewski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Grażyna Cern, prof. ANS, Akademia Nauk Stosowanych w Elblągu
Dr hab. Piotr Chlebowicz, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Zbigniew Czarnik, prof. WSPiA, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
Dr hab. Anna Dobaczewska, prof. UG, Uniwersytet Gdański
Dr hab. Rafał Dowgier, prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku
Dr hab. Wojciech Filipkowski, prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku
Dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. US, Uniwersytet Szczeciński
Dr hab. Kamil Frąckowiak, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Sebastian Gajewski, prof. EWSPA, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie
Dr hab. Anna Gerecka-Żołyńska, prof. UAM, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Prof. dr hab. Ewa Guzik-Makaruk, Uniwersytet w Białymstoku
Dr hab. Adam Habuda, prof. INP PAN, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk we Wrocławiu
Dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Prof. dr hab. Hubert Izdebski, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
Dr hab. Dariusz Jagiełło, prof. SWPS, Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Edvardas Juchnevicius, prof. UG, Uniwersytet Gdański
Dr hab. Joanna Juchniewicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Aldona Rita Jurewicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Justyna Jurewicz, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Kazimiera Juszka, prof. UP, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
Dr hab. Marcin Kamiński, prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Prof. dr hab. Jerzy Kasprzak, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Aneta Kaźmierczyk, prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyczna, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Przemysław Kledzik, prof. US, Uniwersytet Szczeciński
Dr hab. Natalia Kohtamäki, prof. UKSW, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Dr hab. Wojciech Konaszczuk, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr hab. Marta Kopacz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Anna Kościółek, prof. UR, Uniwersytet Rzeszowski
Dr hab. Monika Kotowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Prof. dr hab. Piotr Krajewski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Radosław Krajewski, prof. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Dr hab. Joanna Kruczalak-Jankowska, prof. UG, Uniwersytet Gdański
Dr hab. Ewa Kruk, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr hab. Eligiusz Krześniak, prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
Dr hab. Przemysław Krzykowski, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Jerzy Krzynówek, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie
Dr hab. Justyna Krzywkowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Jan Kulesza, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Marek Kulik, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Prof. dr hab. Katarzyna Laskowska, Uniwersytet w Białymstoku
Dr hab. Marcin Łysko, prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku
Dr hab. Aneta Łyżwa, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Prof. dr hab. Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Uniwersytet w Białymstoku

Dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Dr hab. Michał Mariański, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Aneta Michalska-Warias, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr hab. Artur Modrzejewski, Uniwersytet w Białymstoku
Dr hab. Anna Moszyńska, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Dr hab. Maciej Muliński, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Monika Münnich, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Dr hab. Jerzy Nikołajew, prof. UO, Uniwersytet Opolski
Dr hab. Radosław Olszewski, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Prof. dr hab. Wiesław Pływaczewski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Prof. dr hab. Mariusz Popławski, Uniwersytet w Białymstoku
Dr hab. Piotr Przybysz, prof. UW, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Magdalena Pyter, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Dr hab. Wojciech Robaczyński, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Paweł Romaniuk, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Ks. dr hab. Mieczysław Różański, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Magda Rzewuska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Maciej Rzewuski, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Marek Salamonowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Kamil Sikora, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr hab. Olga Sitarz, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
Dr hab. Magdalena Sitek, prof. WSGE, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie
Dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Jacek Skrzydło, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki
Dr hab. Edyta Sokalska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Ireneusz Sołtyszewski, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Wojciech Staszewski, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Prof. dr hab. Robert Suwaj, Politechnika Warszawska
Dr hab. Krystyna Szczechowicz, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Rafał Szczepaniak, prof. UAM, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Dr hab. Tomasz Szewc, prof. PŚ, Politechnika Śląska w Gliwicach
Dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
Dr hab. Piotr Szymaniec, prof. PWSZ, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu
Dr hab. Mariusz Szyrski, prof. UKSW, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Dr hab. Krzysztof Topolewski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr hab. Dominik Tyrawa, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Dr hab. Diana Trzcińska, prof. UG, Uniwersytet Gdański
Dr hab. Joanna Unterschütz, prof. WSAiB, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni
Dr hab. Monika Urbaniak, prof. UMP, Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu
Dr hab. Katarzyna Witkowska-Chrzczonowicz, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Dr hab. Igor Zgoliński, prof. KPSW, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
Dr hab. Marcin Zieleniecki, prof. UG, Uniwersytet Gdański
Dr hab. Adam Zienkiewicz, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Dorota Zienkiewicz, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Dr hab. Jakub Jan Zięty, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Agnieszka Zimmermann, prof. GUM, Gdański Uniwersytet Medyczny
Dr hab. Agnieszka Ziółkowska, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Dr hab. Magdalena Zubańska, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Dr hab. Agnieszka Żywicka, prof. UJK, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach