



# Studia Prawa Publicznego

2021 • NR 1 (33)



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM





# **Studia Prawa Publicznego**

## Redakcja czasopisma

### Naukowa Rada Doradcza

- Rainer Arnold (Uniwersytet w Regensburgu, Niemcy),  
Andrzej Bisztyga (Uniwersytet Zielonogórski, Polska),  
Mária Bujňáková (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),  
Gabriela Dobrovičová (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),  
Tadeusz Jasudowicz (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska),  
Jiří Jirásek (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy),  
Zdzisław Kędzia (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska),  
Mária Kiovská (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),  
Cezary Kosikowski (Uniwersytet w Białymstoku, Polska),  
Philip Langbroek (Uniwersytet w Utrechcie, Holandia),  
M<sup>a</sup> Cristina Hermida del Llano (Uniwersytet Króla Juana Carlosa w Madrycie, Hiszpania),  
Gabiella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy),  
Luca Mezzetti (Uniwersytet w Bolonii, Włochy),  
Tomasz Milej (Kenyatta University w Nairobi, Kenia),  
Uliana Parpan (Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska” we Lwowie, Ukraina),  
Soňa Skulová (Uniwersytet Masaryka w Brnie, Czechy),  
Marek Wierzbowski (Uniwersytet Warszawski, Polska),  
Wojciech Witkowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska),  
Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)

### Rada Redakcji

- Redaktor naczelny:** Krystyna Wojtczak  
**Sekretarze:** Agnieszka Frydrychewicz, Anna Trela  
**Redaktor wspomagający:** Przemysław Wojtczak

### Członkowie Rady Redakcji

- Bartosz Kołaczkowski, Marzena Kordela, Daniel E. Lach, Małgorzata Materniak-Pawłowska,  
Tomasz Nieborak, Aurelia Nowicka, Hanna Paluszkievicz, Bożena Popowska,  
Aleksandra Wiktorowska (przewodnicząca), Krystyna Wojtczak

### Redaktor statystyczny

Mirosław Krzyśko

### Redaktorzy językowi

- Urszula Jagiełło (język polski)  
Iwona Grenda (język angielski)  
Rob Pagett (język angielski)

### Adres Redakcji

Wydział Prawa i Administracji UAM, al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań  
Collegium Iuridicum Novum, budynek Dziekanatu, p. I, pok. 25  
tel. +48 61 829 31 60, e-mail: spp@amu.edu.pl,  
adres strony internetowej: <http://spp.amu.edu.pl>



# Studia Prawa Publicznego

2021 • NR 1 (33)

UNIwersytet  
IM. ADAMA MICKIEWICZA  
W POZNANIU



POZNAŃ 2021

**Redakcja naukowa**  
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”  
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki  
EWA WĄSOWSKA

Na okładce  
X.A. Knesing, *Skazana*, drzeworyt, 1886  
(*Meisterwerke Holzschneidekunst aus dem Gebiete der Architektur, Skulptur und Malerei*,  
wyd. J.J. Weber, Leipzig 1891)

Redaktor  
IZABELA BARAN

Redaktor techniczny  
ELŻBIETA RYGIELSKA

Łamanie komputerowe  
REGINALDO CAMMARANO

**ISSN 2300-3936**

Wersja podstawowa czasopisma: drukowana

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU  
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ  
[www.press.amu.edu.pl](http://www.press.amu.edu.pl)

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: [wyd nauk@amu.edu.pl](mailto:wyd nauk@amu.edu.pl)  
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: [press@amu.edu.pl](mailto:press@amu.edu.pl)

Ark. wyd. 11,00. Ark. druk. 10,75

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI, SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

# SPIS TREŚCI

## I. ARTYKUŁY

JERZY MENKES, <i>Ewolucja albo substytucja, czyli jaka przyszłość NATO</i> .....	9
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>Biurokratyczne załatwianie spraw</i> .....	35
PAWEŁ SANCEWICZ, <i>Cele wspierania inwestycji w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych oraz w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji</i> .....	55
PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA, <i>Zakład lecznictwa uzdrowiskowego. Część 2. Status prawny organów zakładowych podmiotu leczniczego i personel uzdrowiskowy zakładu</i> .....	75
MARIKA PIWOWARCZYK, <i>Formalne aspekty pozasądowego rozwiązywania sporów przed Rzecznikiem Finansowym</i> .....	117

## II. Z ORZECZNICTWA

PAWEŁ BORECKI, <i>„Tęczowa zaraza” a niezależność Kościoła i godność człowieka. Uwagi do wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 8 grudnia 2020 r., sygn. I C 1357/19</i> .....	139
---	-----

## III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

Rafał Stankiewicz, <i>Koordynacja w prawie administracyjnym</i> , seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	155
---	-----

### Przeгляд wybranych czasopism zagranicznych

Elena Chernikova, <i>Financial Law and Financial Science: Development and Interaction</i> (Prawo finansowe i nauka o finansach: rozwój i interakcja), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3 (opr. KAROL DĄBROWSKI) .....	163
Lubomír Čunderlík, <i>Finančné pyramídy a ich regulačné perspektívy</i> (Piramidy finansowe i perspektywa ich regulacji), „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3 (opr. KAROL DĄBROWSKI) .....	164

**IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

Sprawozdanie z IV Konferencji Szkoleniowej i VII Poznańskiego Salonu Mediacji „Uгода mediacyjna i koszty mediacji”, Poznań, 21 października 2020 r. (opr. JOANNA MUCHA) .....	167
---	-----



# TABLE OF CONTENTS

## I. PAPERS

JERZY MENKES, <i>Evolution or substitution – what future for NATO</i> .....	9
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>Bureaucratic disposal of matters</i> .....	35
PAWEŁ SANCEWICZ, <i>Support objectives in the New Investment Promotion Act and Special Economic Zones Act</i> .....	55
PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA, <i>Spa treatment facility. Part 2. Legal status of the institutional bodies of the medical facility and the spa staff</i> .....	75
MARIKA PIWOWARCZYK, <i>Formal aspects of out-of-court settlement of disputes before the Financial Ombudsman</i> .....	117

## II. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

PAWEŁ BORECKI, <i>The “Rainbow plague” and the independence of the Church and human dignity. Comments on the judgment of the District Court in Kraków of 8 December 2020, ref. I C 1357/19</i> .....	139
--	-----

## III. LITERATURE REVIEW

### Review of Polish literature

Rafał Stankiewicz, <i>Coordination in Administrative Law</i> , series Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warsaw 2019 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	155
---	-----

### Review of foreign law journals

Elena Chernikova, <i>Financial Law and Financial Science: Development and Interaction</i> , “Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3 (by KAROL DĄBROWSKI) .....	163
Lubomír Čunderlík, <i>Finančné pyramídy a ich regulačné perspektívy</i> (Financial Pyramids and the Prospects of their Regulation), “Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3 (by KAROL DĄBROWSKI) .....	164

**IV. REPORTS AND INFORMATION**

Report on the 4th Training Conference and the 7th Poznań Mediation Fair "Mediated settlements and the costs of mediation", Poznań, 21 October 2020 (by JOANNA MUCHA) .....	167
--	-----

# I. ARTYKUŁY

JERZY MENKES\*

## Ewolucja albo substytucja, czyli jaka przyszłość NATO

### Wprowadzenie

Po rozpadzie ZSRR i upadku bloku wschodniego senator Richard G. Lugar wskazał wyzwanie, przed którym stanęli alianci, Sojusz Północnoatlantycki (NATO): „[o]ut of area or out of business”<sup>1</sup>. Wypowiedź zawierała album uporządkowanych (według daty sporządzenia) fotografii rzeczywistość. Po pierwsze, Lugar stwierdzał fakt: zniknęło konkretne zagrożenie (stanowił je ZSRR i blok wschodni – dążenie, z wykorzystaniem siły, do hegemoni), dla odparcia tego zagrożenia powołano do istnienia Sojusz. Jeśliby – wbrew temu – Sojusz zahibernowano (w dotychczasowej formule), należałoby postawić pytanie: „[w]hat is NATO for?”<sup>2</sup>. Z drugiej strony zmiana w środowisku bezpieczeństwa regionalnego (w przestrzeni transatlantyckiej) i globalnego, zniknięcie dotychczasowych zagrożeń, nie oznaczało, że świat stał się bezpieczny – że w sferze zagrożeń dla bezpieczeństwa nastąpił koniec historii. Istniejące zagrożenia stały się poważniejsze (w konsekwencji m.in. destabilizacji)

---

\* Jerzy Menkes, prof. dr hab., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: jmenke@sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7744-8167>.

<sup>1</sup> Szerzej R.D. Asmus, *Reinventing NATO (yet again) politically*. NATO Review Summer 2005, <https://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/english/analysis.html> (dostęp: 26 III 2021).

<sup>2</sup> Cyt. za: W. Tuchy, *Military: NATO After the Cold War: It's 'Out of Area or Out of Business'*, „Los Angeles Times” Aug. 13, 1993.

i wyłoniły się nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa aliantów. W odpowiedzi na zmiany w środowisku bezpieczeństwa Sojusz podjął nowe wyzwania i – po raz kolejny – sprostał im. Częścią wspólną zbioru wskazanych, egzystencjalnych zagrożeń (ery „zimnej wojny” i pozimnowojennej) było to, że pochodziły one przede wszystkim z zewnątrz.

W 2020 r. sytuacja jest inna; egzystencjalne zagrożenia dla Sojuszu są zlokalizowane zarówno na zewnątrz (w międzynarodowym otoczeniu), jak i wewnątrz Sojuszu. Przedmiotem niniejszej analizy są zagrożenia zlokalizowane wewnątrz Sojuszu – w państwach członkowskich i ich stosunkach bi- oraz plurilateralnych. Zagrożeniami tymi są:

– ewolucja połączonej traktatem waszyngtońskim wspólnoty państw z *like minded country* w grupę *differently acting country* – jeśli myśli są niewidzialne, to działań nie sposób zlekceważyć;

– zagrożenie wciągnięcia przez członka Sojuszu aliantów-Sojuszu w niechcianą wojnę. Źródłem tych, połączonych, zagrożeń są państwa naruszające fundamentalne wartości Sojuszu – w państwach tych łamane są „rządy prawa”<sup>3</sup>. Rządzący w nich podejmują próby legitymizacji obrony i dążenia do poszerzenia władzy agresywną, odwołującą się do nacjonalizmu, polityką zagraniczną, w ramach której wywołują konflikty z państwami sąsiedzkimi, nie wykluczając prób zmiany granic z użyciem siły”<sup>4</sup>.

Sojusz stoi więc przed alternatywą: może albo wykluczyć z NATO państwa naruszające zasady ustrojowe, to jednak zagraża zdolności do kolektywnej samoobrony (są to państwa o istotnym znaczeniu), albo zastąpić plurilateralny traktat waszyngtoński siecią umów bilateralnych. Różnice ustrojowe pomiędzy państwami „starej Europy” a pozostałymi członkami Sojuszu są bowiem głębokie, a potencjał konwergencji ograniczony; nawet jeśli prognozować, że upodobnienie nastąpi, to będzie to następować powoli i w tym czasie będą miały miejsce nawroty. Decyzja o zastąpieniu Sojuszu umowami typu „piasta i szprychy” jest decyzją racjonalną.

---

<sup>3</sup> Szerzej J. Menkes, *Analiza tworzenia prawa międzynarodowego przez Unię Europejską przez pryzmat demokracji i rządów prawa*, w: *W jakiej Unii Europejskiej Polska – jaka Polska w Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej*, pod red. E. Cały-Wacinkiewicz, J. Menkesa, J. Nowakowskiej-Małuseckiej, W.S. Staszewskiego, Warszawa 2019, s. 25–51; idem, *Polska przeciwko „wspólnym europejskim wartościom”*, w: *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, pod red. E. Cały-Wacinkiewicz, J. Menkesa, Warszawa 2018, s. 213–256.

<sup>4</sup> Zgodnie z zasadą *uti possidetis* zmiana granic może nastąpić wyłącznie środkami pokojowymi.

## 1. Cel analizy

Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie mieszczące się w ramach alternatywy rozłącznej: „czy możliwe będzie przekształcenie (przez strony traktatu waszyngtońskiego) NATO we wspólnotę wartości», czy konieczne będzie zastąpienie NATO siecią umów dwustronnych, czyli zastąpienie instytucji plurilateralnej ustrukturyzowaną współpracą bilateralną”?

## 2. Sojusz

Kiedy Belgia, Dania, Francja, Holandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Stany Zjednoczone i Włochy podpisywały 24 sierpnia 1949 r. Traktat Północnoatlantycki zawierający przedmiotowo kluczowy art. 5<sup>5</sup>, podejmowały bezprecedensową decyzję. Po raz pierwszy w dziejach konstytuowała się grupa państw, które podpisały kolektywny weksel *in blanco*<sup>6</sup>: zobowiązanie do bezwarunkowego udzielenia pomocy każdemu członkowi grupy, który zostanie zbrojnie napadnięty – potraktowania napaści na alianta identycznie jak napaści na siebie. Ta bezwarunkowość oznaczała godzenie się z możliwością, że napaść na alianta zostanie przez niego sprowokowana – wywołana agresywnymi zachowaniami alianta czerpiącego poczucie siły z przynależności do grupy. Równocześnie strony nie odnosiły się do potencjalnej konieczności wyboru/opowiedzenia się za jednym aliantem kosztem drugiego w przypadku sporu pomiędzy aliantami lub naruszenia pokoju w wyniku napaści zbrojnej wewnątrz Sojuszu. Ta decyzja nie tylko nie miała precedensu, lecz przede wszystkim oznaczała odrzucenie wypracowanej i praktykowanej strategii niewystawiania weksli *in blanco* obejmujących zobowiązania obronne w polityce zagranicznej Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych; to z tej strategii wynikało m.in. nieprzystąpienie Wielkiej Brytanii do „systemu kongresowego” na kongresie wiedeńskim, a USA do Ligi Narodów.

<sup>5</sup> „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”.

<sup>6</sup> W nowożytnej historii w przestrzeni cywilizacji europejskiej.

Powód podjęcia decyzji był oczywisty. Było nim uznanie istnienia egzystencjalnego zagrożenia dla Zachodu ze strony Związku Radzieckiego. To zagrożenie zewnętrzne wskazywano bezpośrednio; minister spraw zagranicznych Belgii P.H. Spaak słowa: „[b]oimy się was” wypowiedział na Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>7</sup>, adresując je do A. Wyszyńskiego, ministra spraw zagranicznych ZSRR.

„Ojcowie założyciele Sojuszu” mieli jednak świadomość również zagrożeń wewnętrznych. Sekretarz Generalny Sojuszu H.L. Ismay jako cel Sojuszu wskazał „to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down”. Symboliczni i realni „Niemcy” zagrażali wciągnięciem w konflikt zewnętrzny i wewnętrzny. Wrażliwość Sojuszu złożonego z przeciwników/wrogów w niedawnych wojnach, państw ustrojowo zróżnicowanych etc. była znaczna. Sojusz okazał się na wszystkie te rodzaje ryzyka odporny, a nawet więcej, uczestnictwo w nim było kamieniem milowym na drodze do integracji europejskiej – zastąpienia (dawnej) wrogości wspólnotowością i konwergencji aliantów<sup>8</sup>.

### **3. Sojusz („przyjaciel mojego przyjaciela lub wróg mojego wroga jest moim przyjacielem”) albo...**

Konieczność budowy koalicji (kooptacji aliantów), a tym bardziej podejmowania doraźnej współpracy regulowanej (umową polityczną) *do ut des*, skłania do przypisywania wyższej wartości korzyściom (uzyskiwanym natychmiast) niż wartościom (traktowanym jako trwałe). Ten wybór wskazuje na konieczność szacowania relacji korzyści do kosztów wyborów. Stany Zjednoczone, prowadząc politykę zagraniczną, wielokrotnie postępują w schemacie „wróg mojego wroga jest moim przyjacielem”. Niekiedy, różnicując wagę przypisywaną wrogom w konsekwencji i w (czasowej) koalicji z jednym wrogiem, dążą do pokonania drugiego. Taki wariant ilustruje sojusz z komunistyczną Rosją Sowiecką przeciwko nazistowskim Niemcom w II wojnie światowej. Tego

---

<sup>7</sup> „Savez-vous quelle est la base de notre politique? C'est le peur. La peur de vous, la peur de votre Gouvernement, le peur de votre politique”, 28 IX 1948 r., wystąpienie jest znane pod nazwą The Speech of fear, [https://www.cvce.eu/en/obj/address\\_given\\_by\\_paul\\_henri\\_spaak\\_washington\\_28\\_september\\_1948-en-c2b47cd3-bcb1-403e-8e96-e2290ac782b3.html](https://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_paul_henri_spaak_washington_28_september_1948-en-c2b47cd3-bcb1-403e-8e96-e2290ac782b3.html) (dostęp: 13 III 2021).

<sup>8</sup> Proces ten trwał w Portugalii przez dekady, zakończył się jednak sukcesem; społeczeństwo Portugalii zbudowało państwo, którego ustrój jest zgodny z wspólnymi wartościami.

sojusznika i taki sojusz scharakteryzował premier Churchill słowami: „if Hitler invaded Hell, I would make at least a favourable reference to the Devil in the House of Commons”<sup>9</sup>. Wariantem postępowania w tym schemacie była współpraca z komunistycznymi Chinami i komunistyczną Rosją po to, by wzbogacić arsenał środków w „zimnej wojnie”. Postępowanie w tym schemacie, oprócz decydujących o wyborze zalet, jest obciążone wadami lub pewnymi rodzajami ryzyka, do których należy przebywanie w „nieodpowiednim towarzystwie”, zadawanie się z „niewłaściwymi ludźmi” (w wersji amerykańskiej „złymi ludźmi”). Taką wadę nazwał i zaakceptował prezydent Roosevelt, mówiąc o Somozie – sojuszniku USA – „to jest skur[...]syn... ale to jest nasz skur[...]syn”<sup>10</sup>. Uogólniając, konsekwencją zadawania się z „niewłaściwymi ludźmi” jest osłabienie lub utrata moralnej legitymizacji polityki, utrata „twarzy” przez państwo<sup>11</sup>. Zadawanie się z „niewłaściwymi ludźmi” niesie również ryzyko bycia wciągniętym wbrew własnej woli w działania tych ludzi, a konsekwencje tego mogą być poważne.

#### 4. ...albo system umów dwustronnych – „piasta i szprychy”

Nie chcąc rezygnować z korzyści prowadzenia polityki zagranicznej (obejmującej politykę bezpieczeństwa i obrony) w architekturze kolektywnej samoobrony – sojuszu plurilateralnego ze względu na koszty/ryzyko zadawania się „niewłaściwymi ludźmi”, Stany Zjednoczone zawierały z takimi partnerami wyłącznie umowy dwustronne, umowy polityczne regulujące (często) sprawy usytuowane wewnątrz sfery bezpieczeństwa. W ten sposób chroniły swoje interesy i – dzięki takiej umowie – siebie przed byciem wciągniętym w niechciane działania. USA obawiały się – i nie bez powodu – że zostaną wciągnięte przez nieracjonalnych lub nieprzewidywalnych dyktatorów w konflikt zbrojny o znaczącym potencjale eskalacji w nieograniczony konflikt zbrojny. Mogły również, i z tej możliwości korzystały, zmieniać jednego

---

<sup>9</sup> Cyt. za: <https://www.chu.cam.ac.uk/archives/collections/churchill-papers/churchill-biography> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>10</sup> Rozmowa pomiędzy prezydentem USA a sekretarzem stanu: „Sumner Welles, once said «Somoza’s a bastard!» And Roosevelt replied, «Yes, but he’s our bastard»”, [https://en.wikiquote.org/wiki/Talk:Franklin\\_D.\\_Roosevelt](https://en.wikiquote.org/wiki/Talk:Franklin_D._Roosevelt) (dostęp: 13 III 2021).

<sup>11</sup> Skutki tego bywają długotrwałe, *vide* stosunek do USA w Ameryce Południowej i Środkowej.

„niewłaściwego człowieka” na kolejnego, tyle że z mniej zepsutą reputacją<sup>12</sup>, czy nawet porzucać lokalnego, pozaeuropejskiego sojusznika. W regionie Afryki, Azji i Ameryki Południowej i Środkowej USA – aż do ery prezydenta Cartera – współpracowały z „proamerykańskimi skur[...]synami”, wszędzie tam tworząc więzi w formule „piasta i szprychy”. Terminem „piasta i szprycha/y” („Hub and Spoke” – H&S) oficjalnie po raz pierwszy posłużył się sekretarz stanu USA John F. Dulles<sup>13</sup>; termin ten jest synonimem „systemu z San Francisco”<sup>14</sup>. W ramach tego systemu państwo-piasta (w wersji Dullesa były to Stany Zjednoczone, ale w tej roli może wystąpić inne mocarstwo lub aktor o takim statusie, np. UE) jest związane umowami sojuszniczymi z (pojedynczymi) państwami regionu geopolitycznego. System ten wytwarza architekturę bezpieczeństwa (co ma/miało miejsce w regionie Azji<sup>15</sup>) opartą na umowach bilateralnych, różną od plurilateralnej architektury bezpieczeństwa (istniejącej w Europie). W regionie Azji i Pacyfiku został wytworzony szczególny ład – będący dostosowanym do potrzeb i specyfiki *Pax Americana*, a zarazem tenże współtworzący – ład ten posiadał znaczący komponent militarny.

---

<sup>12</sup> Tak w Republice Wietnamu zastąpiono prezydenta Ngô Đình Diệm prezydentem Duong Văn Minh.

<sup>13</sup> Miało to miejsce w trakcie jego wizyty w Japonii, sformalizowane zostało w Traktacie pokojowym z Japonią.

<sup>14</sup> Autorem terminu jest historyk John W. Dower, zob. J.W. Dower, *The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations*, „The Asia-Pacific Journal” 2014, vol. 12, iss. 8, no. 2, s. 1–41). Prawne podstawy „systemu z San Francisco” wyznaczyły dwie umowy: Traktat pokojowy z Japonią (z 8 IX 1951 r., <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20136/volume-136-I-1832-English.pdf>, dostęp: 13 III 2021), i Traktat o bezpieczeństwie pomiędzy USA a Japonią (z 8 IX 1951 r., Security Treaty Between the United States and Japan, [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/japan001.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/japan001.asp), dostęp: 13 III 2021). Szerzej V.D. Cha, „International Security” 2009/2010, vol. 34, no. 3., s. 158–196, oraz J. Lee, *Hub and Spokes: Explaining the Origins and Persistence of the U.S. Bilateral Alliance System in the Asia-Pacific* (dysertacja doktorska), Princeton University, June 2019.

<sup>15</sup> W ramach systemu USA zawarły umowy m.in. z Japonią i Tajwanem. W dniach 1–3 IV 2014 r. w trakcie obrad inauguracyjnych Defence Forum USA-ASEAN (odbywało się po raz pierwszy na terytorium Stanów Zjednoczonych), USA reprezentowane przez sekretarza obrony Chucka Hagela oficjalnie zrewidowały tę politykę, zachęcając państwa Azji do współpracy (w zakresie pomocy humanitarnej i pomocy w przypadku katastrof oraz innych kwestii bezpieczeństwa regionalnego, <https://asean.usmission.gov/secretary-hagel-hosts-the-u-s-asean-defense-forum/>, dostęp: 13 III 2021); ich współpraca inicjowałaby/umożliwiała budowę plurilateralnej architektury bezpieczeństwa w Azji. Szerzej C. Thayer, *US-ASEAN Defense Ministers Meet in Hawaii: The Meeting Marks the First Time ASEAN Ministers Have Met in the United States*, „The Diplomat” April 11, 2014.



Modelowy dla systemu „piasta i szprycha” Traktat o bezpieczeństwie USA–Japonia wskazuje już w preambule na punkt wyjścia więzi: Japonia umową przekazuje USA wykonywanie prawa do samoobrony<sup>16</sup>. Merytorycznie zasadnicza jest dyspozycja art. I Traktatu, mocą której „Japonia przyznaje, a Stany Zjednoczone Ameryki akceptują prawo, z chwilą wejścia w życie Traktatu pokojowego i niniejszego Traktatu, do dysponowania siłami lądowymi, powietrznymi i morskimi Stanów Zjednoczonych w Japonii i wokół niej. Siły te mogą być wykorzystane do przyczynienia się do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa na Dalekim Wschodzie oraz do zabezpieczenia Japonii przed atakiem zbrojnym z zewnątrz, w tym pomocy udzielonej na wyraźną prośbę rządu Japonii w celu stłumienia wewnętrznych zamieszek i niepokoju na dużą skalę w Japonii, spowodowanych podżeganiem lub interwencją władzy lub sił zewnętrznych”. Ten *outsourcing* zadań w sferze bezpieczeństwa, a przede wszystkim obrony został powiązany z samoograniczeniem przedmiotowego zakresu zdolności traktatowej Japonii: „During the exercise of the right referred to in Article I, Japan will not grant, without the prior consent of the United States of America, any bases or any rights, powers or authority whatsoever, in or relating to bases or the right of garrison or of maneuver, or transit of ground, air or naval forces to any third power” (Artykuł II).

Zaleta umowy „piasta-szprycha” – z punktu widzenia USA – jaką jest warunkowość gwarancji, przekładająca się na zabezpieczenie przed wciągnięciem państwa-piasty w niechcianą wojnę przez państwo-szprychę, jest funkcjonalnie obudowana wojskową obecnością USA na terytorium alianta. Również ta relacja jest relacją jednokierunkową<sup>17</sup>; Stany Zjednoczone decydują o reakcji, aliant jest punktem odniesienia relacji: USA – strategiczny rywal<sup>18</sup>. Państwo-szprycha jest pozbawione wyboru w odniesieniu do reakcji na działania USA. Zawierając umowę z USA „piasta-szprycha” albo przystępując do umowy plurilateralnej

---

<sup>16</sup> W przypadku Japonii było to konsekwencją z jednej strony rozbrojenia tego kraju narzuconego mu w traktacie pokojowym, z drugiej – zagrożeń dla bezpieczeństwa. Traktat tworzył formułę realizacji prawa do samoobrony „powstrzymania zbrojnego ataku”, analogiczną do formuły „bezpieczeństwa zbiorowego i kolektywnej samoobrony”.

<sup>17</sup> Jest to zresztą istotą takiej relacji zarówno w stosunkach międzynarodowych, jak i np. w transporcie; scentralizowanie i brak elastyczności jest cechą charakterystyczną – wadą takiej relacji.

<sup>18</sup> Usytuowanie np. podsystemów amerykańskiej obrony w Rumunii czy Polsce kieruje na te państwa pierwszy atak poprzedzający atak skierowany na terytorium Stanów Zjednoczonych.

z USA, państwa zaliczającej się do „zachodniej” hemisfery uznają USA za państwo przewidywalne i racjonalne oraz kierujące się wspólnymi wartościami<sup>19</sup>. Tę wiarę w USA – w ich politykę – okazują na wiele sposobów, np. pożądana nuklearna gwarancja bezpieczeństwa określana jest „parasolem nuklearnym” (*nuclear umbrella*<sup>20</sup>), co sugeruje wyłącznie obronny charakter użycia broni jądrowej, sytuuje to jednak kryteria wyboru strategii politycznej w sferze praw wiary, a więc niepodlegających weryfikacji racjonalnej.

Amerykańskie wojskowe bazy lądowe w Polsce (Radzikowo) i w Rumunii (Deveselu) są bazami lądowymi (komponentem operacyjnym) systemu obrony przeciwrakietowej Aegis Ashore. W każdej bazie znajdować się będzie radar kierowania ogniem wraz z zespołem dowodzenia, kontroli i łączności oraz moduły startowe z pociskami SM-3 (Standard Missile-3)<sup>21</sup>. Bazy te są traktowane przez strategicznych rywali jako zagrożenie<sup>22</sup>, a więc ceną za bycie pod „parasolem” jest bycie „na celowniku”.

System „piasta-szprychy” powiela pojedyncze relacje bilateralne – jego istotą jest brak bezpośrednich więzi pomiędzy „szprychami”, systemowość zaś jest wtórnym efektem powtarzalności umów. W przypadku systemu-sojuszu plurilateralnego więź/więzi łączą każdego z każdym.

---

<sup>19</sup> Jednak USA przypisują różną wagę podmiotowym interesom: „The United States must tailor our approaches to different regions of the world to protect U.S. national interests. We require integrated regional strategies that appreciate the nature and magnitude of threats, the intensity of competitions, and the promise of available opportunities, all in the context of local political, economic, social, and historical realities (2017 NSS)”.

<sup>20</sup> Jest to bez wątplenia termin nowomowy (mowy gazetowej), nazwanej przez Orwell’a „newspeak”.

<sup>21</sup> Budowa tych baz zgodnie z 2017 *National Security Strategy*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (dostęp: 13 III 2021), wiąże się z wykonywaniem „Our fundamental responsibility is to protect the American people, the homeland, and the American way of life”; szerzej Report *Brookings experts on Trump’s National Security Strategy*, December 21, 2017, <https://www.brookings.edu/research/brookings-experts-on-trumps-national-security-strategy/> (dostęp: 13 I 2021). W 2019 *Missile Defence Review*, [https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR\\_Executive%20Summary.pdf](https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf) (dostęp: 26 III 2021), wskazano, że zagrożenia pochodzić mogą z Korei Północnej, Iranu, Rosji i Chin i obroną objęto, oprócz USA-sanktuarium, również amerykańskie wojska za granicą, aliantów i partnerów USA; szerzej L. Grego, *Mixed Message on Missile Defence*. Arms Control, March 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/features/assessing-2019-missile-defense-review> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>22</sup> Zob. *Groźby Putina wobec Rumunii i Polski: „Rosja będzie musiała zareagować”*, *Defence24*, 28 V 2016.

Z tej perspektywy postrzegając różnice pomiędzy systemem bezpieczeństwa: USA–partner/partnerzy w regionie Azji i Pacyfiku a sojuszem transatlantyckim, istotne jest ich źródło. Źródłem tym były/są nie tylko różnice kultury politycznej<sup>23</sup>, zlokalizowane one były również w przeszłości. Państw regionu Azji i Pacyfiku nie tylko nie łączyły więzi z USA-piastą, nie istniały też (a może przede wszystkim) powiązania pomiędzy państwami regionu-szprychami. Potencjalna budowa sojuszu plurilateralnego wymagałaby więc jednoczesnej budowy więzi z Stanami Zjednoczonymi i więzi wzajemnych. Mit założycielski państw regionu Azji i Pacyfiku oparty był/jest na ich cywilizacyjnej wyjątkowości – różnicach pomiędzy nimi. Sojusz NATO instytucjonalizował cywilizacyjną jedność USA z państwami kontynentu i niwelował antagonizmy pomiędzy państwami Europy Karolingów. Współpraca mogła odwoływać się do mitu europejskiego i z tego mitu założycielskiego korzystała.

## 5. NATO – sojusz plurilateralny

Sposób prowadzenia polityki w Europie był częściowo inny. Wynikało to m.in. z tego, że Stany Zjednoczone dzielają (wraz z państwami Europy) wiarę w cywilizacyjną jedność Europy Karolingów<sup>24</sup> i swoją do niej przynależność, acz nie do przecenienia było uznanie, że rywalizacja wewnątrz Europy podlega samoograniczeniu w warunkach wyzwania – rywalizacji ideologiczno-gospodarczej z blokiem wschodnim ze względu na ograniczony potencjał (zachodnio)europejskich aliantów. Uznano również, że mający mandat demokratyczny przywódcy w Europie są racjonalni i przewidywalni<sup>25</sup>. W konsekwencji takich ocen zawarto umowę plurilateralną typu *traité-loi* (regulowaną prawem międzynarodowym), powołano Sojusz Północnoatlantycki i udzielono aliantom formalnych gwarancji bezpieczeństwa (art. 5 traktatu waszyngtońskiego<sup>26</sup>). Zrazem Sojuszowi temu nadano charakter wspólnoty wartości. Preambuła traktatu stanowi: „[s]trony [...] są zdecydowane ochraniać wolność,

<sup>23</sup> Osobowości autokraty *versus* władza wyłoniona w demokratycznych wyborach.

<sup>24</sup> W przypadku Polski jest to wiara w jedność Europy chrześcijańskiej, ograniczonej jednak do katolickiej.

<sup>25</sup> Nie obawiano się np., że kanclerz Niemiec dla zachowania władzy podejmie próbę zjednoczenia państwa lub rewindykacji terytorialnych z użyciem siły; przypadek argentyńskiego ataku na Falklandy.

<sup>26</sup> Słaba, bo słaba, ale jednak dyspozycja w umowie.

wspólne dziedzictwo i cywilizację swych narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki i rządów prawa. Dążą do umacniania stabilizacji i dobrobytu na obszarze północnoatlantyckim”. Preambuła stanowiła więc zobowiązanie do nieprzyjmowania do Sojuszu (zawieszania w prawach członka, wykluczania) państw niedemokratycznych/niechroniących wolności jednostki/nierządzonych prawem. Praktyka implementacji norm preambuły – od początku – była różna. Z jednej strony Hiszpania została przyjęta do Sojuszu dopiero w 1982 r. po ustanowieniu demokracji i rządów prawa. Z drugiej strony 4 kwietnia 1949 r. do podpisania traktatu dopuszczono Portugalię, Grecja była pełnoprawnym członkiem Sojuszu w latach 1967–1974, Turcja nieprzerwanie – od 1952 r. – należy do Sojuszu (mimo wojskowych zamachów stanu w latach 1960, 1971, 1980 i 1997). Kiedy w 1999 r. do podpisania traktatu zapraszano Polskę<sup>27</sup>, Czechy i Węgry, a od 2004 r. kolejne państwa z Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej, uznawano, że spełniają one ustrojowe kryteria „bycia zaproszonymi”.

Zaproszenie do podpisania traktatu nie okrojowało więc w zaproszonym państwie „demokracji, wolności jednostki i rządów prawa”. Niemniej jednak Sojusz okazał się skutecznym narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa stronom w ramach kolektywnej samoobrony. Mimo niewypełniania przez niektórych członków Sojuszu warunków ustrojowych nie wciągali oni Sojuszu do konfliktów międzynarodowych z użyciem siły z państwami spoza Sojuszu i powstrzymywali się z przekształcaniem sporów z aliantami w sytuacje zagrażające pokojowi i bezpieczeństwu – powstrzymywali się od użycia siły przeciwko aliantom<sup>28</sup>.

## 6. Koniec pewnej ery

*Gap years* trwały wiele, wiele lat, aż – zgodnie z przysłowiem o dzbanie noszącym wodę – „ucho się urwało”. Chciano uznać, że różnice ustrojowe pomiędzy członkami Sojuszu nigdy nie zagrażą ani konfliktem zbrojnym pomiędzy aliantami, ani wciągnięciem aliantów w niechcianą

<sup>27</sup> Kiedy jako argument przeciwko zaproszeniu Polski podniesiono „młodość” demokracji, zarzut został potraktowany jako nieracjonalny – wpływający z niechęci do Polaków/Polski.

<sup>28</sup> Najbliżej tego były Grecja i Turcja w 1974 r., kiedy najpierw grecka junta podjęła próbę zmiany *status quo* na Cyprze, a w odpowiedzi Turcja dokonała inwazji na wyspę i od tego czasu okupuje *de facto* jej północną część, nadając terytorium status jednostki nieuznawanej.

wojnę. Ta optymistyczna prognoza może jednak nie sprawdzić się w konfrontacji z polityką prowadzoną przez niektóre państwa, członków Sojuszu. Ich – nieznające/niepodzielające/nierozumiejące wspólnych wartości – władze, traktując politykę zagraniczną jako jeden z instrumentów rządzenia (obok łamania praw człowieka, korupcji etc., etc.), mogą sprowokować konflikt międzynarodowy. Władcy w tych państwach są racjonalni<sup>29</sup> i nieprzewidywalni. W grupie tych państw wyróżniają się Turcja i Węgry; nie są one wszakże jedynymi. Polityka Grecji wobec Macedonii – wymuszenie zmiany nazwy państwa, przyjęcia nazwy Macedonia Północna, traktowane jako warunek przyzwolenia na admisję Macedonii do ONZ i instytucji Systemu NZ, a także UE i NATO, dowodzi instrumentalnego traktowania polityki zagranicznej przez rząd grecki – polityka zagraniczna jest zakładnikiem polityki krajowej<sup>30</sup>.

Przypadek Turcji. Od 2012 r. Turcja uczestniczy bezpośrednio w konflikcie zbrojnym na terytorium Syrii. W konflikcie uczestniczyło tureckie i rosyjskie lotnictwo. W operacjach wojskowych doszło do zestrzeleń – przy wykorzystaniu sprzętu rosyjskiego – tureckiego myśliwca i zamordowania pilotów. W 2015 r. miało miejsce bezpośrednie starcie turecko-rosyjskie w Syrii. Lotnictwo tureckie zestrzeliło Su-24.

Turcja oficjalnie zadeklarowała solidarność z Azerbejdżanem w konflikcie zbrojnym pomiędzy Azerbejdżanem a Armenią toczonym w Górskim Karabachu w okresie 27 września – 10 listopada 2020 r. Ömer Çelik, rzecznik partii Erdoğan, ogłosił, że „Armenia jest zaniepokojona solidarnością Turcji z Azerbejdżanem i produkuje kłamstwa przeciwko Turcji” – odrzucił zarazem zarzuty<sup>31</sup> o bezpośrednim zaangażowaniu militarnym w postaci pomocy wywiadowczej, dostaw sprzętu wojskowego oraz ułatwieniu w rekrutacji najemników<sup>32</sup>. Syryjskie Obserwatorium Praw Człowieka udokumentowało jednak śmierć co najmniej 541 syryjskich bojowników lub najemników walczących po stronie Azerbejdżanu, 14 listopada poinformowano o śmierci dowódcy dywizji

<sup>29</sup> Racjonalnością nieopartą na wspólnych wartościach.

<sup>30</sup> Szerzej G. Gotev, *End of Macedonia's Name Dispute Opens Road to EU Talks and NATO Membership*, EURACTIV.com, 13 VI 2018, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/end-of-macedonias-name-dispute-opens-road-to-eu-talks-and-nato-membership/> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>31</sup> Występowali z nimi politycy z Armenii i Francji (<https://www.reuters.com/article/us-armenia-azerbaijan-putin-macron/france-accuses-turkey-of-sending-syrian-mercenaries-to-nagorno-karabakh-idUSKBN26L3SB>, dostęp: 26 III 2021).

<sup>32</sup> Szerzej <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/28/dozens-dead-as-armenia-azerbaijan-clashes-continue> (dostęp: 13 III 2021).

syryjskiej<sup>33</sup>. Rosja nie zareagowała oficjalnie na ingerencję na terytorium b. ZSRR. Jest to kolejny region, w którym może dojść do starcia Turcji z Rosją.

Asertywna reakcja rosyjska na wyzwania ze strony Turcji może doprowadzić do eskalacji konfliktu. Już w listopadzie 2015 r. Stany Zjednoczone – na wniosek Turcji – rozmieściły samoloty w celu ochrony tureckiej przestrzeni powietrznej<sup>34</sup>.

Jednocześnie Turcja kupiła rosyjski przeciwlotniczy system raketowy S-400<sup>35</sup> – w odpowiedzi została przez USA wyłączona z programu F-35. Zakup i instalacja systemu oznacza częściowe dopuszczenie Rosji do wojskowych informacji niejawnych NATO<sup>36</sup> oraz pojawienie się na terytorium członka Sojuszu systemu uzbrojenia rozpoznającego m.in. statki powietrzne aliantów jako „wroga”<sup>37</sup>. Konsekwencją są sankcje amerykańskie nałożone w ramach Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act na Turcję; zostały one uruchomione w pierwszej połowie grudnia 2020 r.<sup>38</sup> Sankcjami zostały objęte przede wszystkim: rządowa Defence Industries (agencja rządowa powołana do zakupów sprzętu wojskowego) oraz wysocy funkcjonariusze administracji<sup>39</sup>. W ramach sankcji, oprócz wcześniejszego wykluczenia Turcji z programu F-35, objęto ją zakazem udzielania licencji eksportowych, pożyczek oraz kredytów na zakupy dokonywane przez Defence Industries, a także blokadą osobistych aktywów znajdujących się pod jurysdykcją amerykańską oraz zakazem wjazdu na terytorium USA objętych sankcjami funkcjonariuszy. Objęcie członka Sojuszu sankcjami

---

<sup>33</sup> Por. <https://www.syriahr.com/en/194516/>; <https://www.syriahr.com/en/192201/> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>34</sup> Zob. <https://theaviationist.com/2015/10/06/mig-29-locked-on-tuaf-f-16s/> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>35</sup> Turcja zakupiła system w 2017 r. za 2,5 mld USD. Zakup był turecką reakcją na odmowę sprzedaży przez USA systemu Patriot (systemu obrony analogicznego do S-400).

<sup>36</sup> Wojskowi obawiają się, że system S-400 nauczy się rozpoznawania samolotów F-35, czyli samolotów typu „stealth”.

<sup>37</sup> Szerzej <https://apnews.com/article/turkey-black-sea-ankara-military-and-defense-russia-a4b0d8149908bf5ea976204518866c3> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>38</sup> Nastąpiło to wbrew prognozom, że prezydent Trump wstrzymuje ich wdrożenie, mając zarazem świadomość, że wejdą one w życie automatycznie w 2021 r., <https://www.businessinsider.com/trump-administration-reportedly-sanctioning-turkey-over-s-400-2020-12?IR=T> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>39</sup> Sankcjami indywidualnymi objęty został szef Agencji Ismail Demir oraz jej trzech funkcjonariusze.



w ramach Countering America's Adversaries Through Sanctions Act jest bezprecedensowe<sup>40</sup>. Turcy zarzucają USA i aliantom podwójne standardy, wskazując, że Grecja zakupiła S-300 i pozostała bezkarna<sup>41</sup>. Sankcje ze strony USA w reakcji na zakup S-400 nie są jedynymi, jakie obejmują Turcję; równoległe sankcje UE zostały podjęte w odpowiedzi na tureckie wiercenia w spornej strefie Morza Śródziemnego. UE objęła sankcjami tureckich funkcjonariuszy i podmioty uczestniczące w wierceniach<sup>42</sup>, odkładając decyzje w sprawie sankcji związanych z zakupem broni z Rosji do czasu konsultacji z nową administracją USA<sup>43</sup>. Utrzymuje się napięcie w stosunkach turecko-greckich, a podtrzymują

---

<sup>40</sup> Przegląd wypowiedzi zob. T. Gumrucku, E. Erkoyun, *Erdogan Says U.S. Sanctions an Attack on ally Turkey's Rights*, Reuters, December 16, 2020, <https://www.reuters.com/article/usa-turkey-sanctions-erdogan-int/erdogan-says-u-s-sanctions-an-attack-on-turkeys-rights-idUSKBN28Q1GD> (cytują głównie prezydenta Turcji), oraz *Erdoğan Questions US' NATO Alliance with Turkey, Condemns Sanctions over S-400s*, Daily Sabah, Dec 16, 2020, <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/erdogan-questions-us-nato-alliance-with-turkey-condemns-sanctions-over-s-400s> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>41</sup> Grecja zakupiła system S-300 w 1999 r. Z systemu S-300 korzystają również inni członkowie Sojuszu i nie jest to jedyny rodzaj rosyjskiej broni znajdujący się na wyposażeniu wojsk Sojuszu, [https://www.defenseworld.net/news/28313/Greek\\_S\\_300\\_Air\\_Defence\\_Systems\\_Provide\\_Cover\\_to\\_Turkish\\_S\\_400\\_ADS#.X9iDby3USIM](https://www.defenseworld.net/news/28313/Greek_S_300_Air_Defence_Systems_Provide_Cover_to_Turkish_S_400_ADS#.X9iDby3USIM) (dostęp: 13 III 2021). Zarzut różnego/niesprawiedliwego traktowania Grecji i Turcji przez USA-NATO, a przede wszystkim UE, jest prawdziwy. Przez wiele lat Turcja była/jest karana za działania, które w przypadku Grecji pozostawały bezkarne (czy nawet nagradzane). Powód jest niemoralny, ale racjonalny; decydowały o tym komunistyczne, prorosyjskie sympatie w Grecji i brak takowych w Turcji. „Marchewka” dawana Grecji zapobiegała znalezieniu się jej w sowieckiej/rosyjskiej strefie wpływów – Turcja jest antyrosyjska.

<sup>42</sup> Zob. V. External Relations, Eastern Mediterranean pkt 29–35, European Council, *Conclusions 10 and 11 December 2020*, EUCO 22/20, <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>43</sup> Szerzej P. Wintour, *EU Leaders Approve Sanctions on Turkish Officials over Gas Drilling*, „The Guardian” 11 Dec 2020. Możliwe jest wypracowanie kompromisu w kwestii S-400, np. w sytuacji, kiedy Turcja nie uruchomiłaby systemu lub przekazała do dyspozycji państwa spoza grona członków Sojuszu; zob. U. Uras, *Analysis: Turkey's New S-400 Proposal Offers Olive Branch to US*, AlJazeera, 12 Feb 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/10/turkey-proposes-model-to-resolve-s-400-dispute-with-us> (dostęp: 13 III 2021). Byłby to więc kompromis (ustępstwo ze strony Turcji) wzorowany na greckim; Grecja nie uruchomiła systemu S-300 i bardzo rzadko z niego korzysta. Kompromis stoi jednak pod znakiem zapytania, gdyż Turcja w marcu 2021 r. ogłosiła decyzję o zakupie drugiego zestawu S-400, *Turkey Considers Purchasing 2nd Regiment of Russian-made S-400 Air Defence Systems*, TASS, 3 Mar 2021, <https://tass.com/world/1262247> (dostęp: 13 III 2021).

je incydenty takie jak kolizja jednostek straży przybrzeżnej<sup>44</sup>; incydenty przeplatają się z działaniami na rzecz obniżenia zagrożeń dla eksploatacji gazu z dna morza<sup>45</sup>. Na stosunki Turcja–Sojusz i postrzeganie przez Turcję stosunku sojuszników/Sojuszu wobec siebie może mieć wpływ wiele czynników (pozornie niezwiązanych). Należą do nich: (1) manewry amerykańsko-greckie na Morzu Śródziemnym z udziałem lotniskowca „USS Dwight D. Eisenhower” i jednostek marynarki (fregaty „Psara” i dwóch okrętów podwodnych) oraz lotnictwa greckiego (II/III. 2021). USA ściśle współpracują z Grecją w sferze obrony i bezpieczeństwa regionu śródziemnomorskiego i Bliskiego Wschodu. W 2021 r. finalizowane są prace nad nową Mutual Defense Cooperation Agreement<sup>46</sup>; (2) budowa przez Cypr, Grecję i Izrael rurociągu „East-Med” (o długości 1900 km) pod dnem morskim<sup>47</sup>, którym gaz ziemny będzie dostarczany do Włoch (i z stamtąd podłączony do systemu UE)<sup>48</sup>; uczestnicy współpracy odrzucili protesty ze strony Turcji<sup>49</sup>. Dowodem zdecydowania, asertywnej reakcji wobec Turcji, są trójstronne manewry morskie „Noble Dina”, do których dołączyła Francja – oznacza to, że w manewrach postrzeganych przez członka NATO – Turcję – jako nieprzyjazne uczestniczy dwóch członków Sojuszu i dwa państwa do niego nienależące<sup>50</sup>; (3) nad stosunkami państw członkowskich NATO i UE

---

<sup>44</sup> *Fresh Tensions in Eastern Mediterranean After Greek and Turkish Coast Guard Boats Collide*, Euronews, 20 I 2021, <https://www.euronews.com/2021/01/07/fresh-tensions-in-eastern-mediterranean-after-greek-and-turkish-coast-guard-boats-collide> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>45</sup> Szerzej G. Dalay, *Report. Turkey, Europe, and the Eastern Mediterranean: Charting a Way Out of the Current Deadlock*, Brookings, Brookings Doha Center Publications, January 28, 2021, <https://www.brookings.edu/research/turkey-europe-and-the-eastern-mediterranean-charting-a-way-out-of-the-current-deadlock/> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>46</sup> Szerzej *Joint US-Greek Military Exercises in the Mediterranean*, Ekathimerini, 13 III 2021, <https://www.ekathimerini.com/news/1157068/joint-united-states-greek-military-exercises-in-the-mediterranean/> (dostęp: 15 III 2021).

<sup>47</sup> Od Izraela, poprzez wody cypryjskie, po wyspy greckie, w tym Krete.

<sup>48</sup> Szerzej A. Koutanou, *Greece, Israel, Cyprus Sign EastMed Gas Pipeline Deal*, Reuters, January 3, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-greece-cyprus-israel-pipeline-idUSKBN1Z10R5> (dostęp: 15 III 2021).

<sup>49</sup> G. Stavris, *The New Energy Triangle of Cyprus-Greece-Israel: Casting A Net for Turkey?*, „Turkish Policy Quarterly” vol. 11, no. 2, s. 87–102.

<sup>50</sup> *Israel, Greece, Cyprus Hold Naval Drill Amid Deepening Ties*, Aljazeera, 12 Mar 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/12/israel-greece-cyprus-hold-naval-drill-amid-deepening-ties> (dostęp: 15 III 2021).



z Turcją rozciąga się cień ludobójstwa Ormian i masowego naruszania praw człowieka w Turcji<sup>51</sup>.

Przypadek Węgier. 26 października 2020 r. ambasador Węgier István Jjgyártó został wezwany do Ministerstwa Spraw Zagranicznych Ukrainy. Celem wezwania było wręczenie ambasadorowi noty protestacyjnej, zrobił to – w trakcie rozmowy – minister spraw zagranicznych Dmytro Kuleba. Działania ukraińskie – protest – były reakcją na publiczne wzywianie przez ministra międzynarodowych stosunków gospodarczych i spraw zagranicznych Węgier Pétera Szijjártó obywateli Ukrainy do głosowania w wyborach na kandydatów partii mniejszości węgierskiej (Towarzystwa Węgierskiej Kultury Zakarpacia). W treści noty zawarto słowa: „[t]he ministry at once called on the Hungarian side to respect the law of Ukraine and not take steps that indicate direct interference in the internal affairs of Ukraine and do not correspond to the good-neighbourly character of Ukrainian-Hungarian relations”<sup>52</sup>. Minister Kuleba zaprotestował również przeciwko odśpiewaniu w trakcie oficjalnego posiedzenia ukraińskich gromad terytorialnych (w miejscowości Siurte) hymnu węgierskiego<sup>53</sup>. Minister odrzucił zarzuty o zastraszaniu obywateli ukraińskich zaliczających się do mniejszości węgierskiej. Od 2017 r. Węgry utrudniają współpracę NATO z Ukrainą. Ukraina wydała zakaz wjazdu na terytorium m.in. Istvanowi Grezsa, pełnomocnikowi rządu węgierskiego ds. ukraińskiego Zakarpacia<sup>54</sup>. Węgry protestują w ten sposób przeciwko wprowadzeniu – na mocy Ustawy o języku – obowiązku posługiwania się językiem ukraińskim w szkołach publicznych.

Październikowe (2020) wybory lokalne na Ukrainie nie zmieniły *status quo* na Zakarpaciu; zwycięstwa Ukraińców narodowości węgierskiej

---

<sup>51</sup> Ostry spór na tym tle towarzyszył zawieraniu po-brexitowej umowy o wolnym handlu (FTA) pomiędzy Wielką Brytanią i Turcją. Kwestia ta pojawia się systematycznie w legislatywach, m.in. amerykańskiej i francuskiej.

<sup>52</sup> Tekst noty <https://www.reuters.com/article/uk-ukraine-election-hungary-idUKKB-N27B1NV?edition-redirect=uk> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>53</sup> T. Wesolowsky, *Singing Off-Key? Kyiv, Budapest Clash over Rights of Ethnic Hungarians in Ukraine*, RadioFreeEurope, December 4, 2020, <https://www.rferl.org/a/kyiv-budapest-clash-over-rights-of-ethnic-hungarians-in-ukraine/30984297.html> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>54</sup> *Hungarian Foreign Minister Calls Ban of Ukraine for Entrance for Ukrainian Officials 'Pathetic'*, 112 Ukraine, 27 October 2020, <https://112.international/politics/hungarian-foreign-minister-calls-ban-of-ukraine-for-entrance-for-ukrainian-officials-pathetic-55964.html> (dostęp: 13 III 2021).

były zwycięstwami sprawujących władzę – podobnie jak w większości okręgów wyborczych na Ukrainie<sup>55</sup>.

Członkowie rządu na Węgrzech publicznie odrzucają normy stanowiące „twardy rdzeń” praw i wolności człowieka. Katalin Novák, minister ds. rodziny, w wypowiedzi zamieszczonej na portalu społecznościowym (Facebook) zanegowała zakaz dyskryminacji za względu na płeć, stwierdzając: „[b]ut it may be easier to say what they should avoid: Do not believe that women have to constantly compete with men. Do not believe that every waking moment of our lives must be spent with comparing ourselves to men, and that we should work in at least the same position, for at least the same pay they do”<sup>56</sup>. Oczywiście można tę wypowiedź wpisać w ciąg mizoginicznych i kontrprawnocząłowieczych wypowiedzi rządzących w Europie Środkowo-Wschodnio-Południowej, uznających się za członków prawicy narodowej, którzy swoimi wypowiedziami sytuują siebie i swoje partie poza wspólnotą europejskich wartości. Odnoszę się wyłącznie do tej wypowiedzi, gdyż poglądy członków Fideszu i ugrupowań analogicznych są trudno poznawalne<sup>57</sup>.

Przypadek Polski i nie tylko. Z punktu widzenia respektowania wspólnych wartości Sojuszu, tzn. praw i wolności człowieka, rządów prawa, demokracji i gospodarki rynkowej, Turcja i Węgry nie są wyjątkiem. Łatwiej wskazać tych „nowych członków Sojuszu” przyjmowanych po „zimnej wojnie”, którzy systemowo i systematycznie zasady te naruszają, niż tych, którzy je respektują. Istotną różnicą pomiędzy nimi a rozważanymi powyżej przypadkami jest nieprowadzenie przez nie agresywnej polityki zagranicznej w stosunku do sąsiadów. Ilustruje to sytuacja Polski, państwa, w którego przypadku naruszenie praw i wolności człowieka, demokracji i rządów prawa zostało wielokrotnie potwierdzone przez instytucje UE, instytucje

<sup>55</sup> Szerzej K. Semchuk, *In Ukraine, Local Elections Legitimise a New Political System – and the Old Faces Behind It*, OpenDemocracy, 13 November 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-local-elections-legitimise-new-political-system-and-old-faces-behind-it/> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>56</sup> Zob. Z. Kovács, *Minister for the Families To Women: Don't Worry About the Gender Pay Gap, Be Happy You Get To Take Care of Others*, telex, December 14, 2020, <https://telex.hu/english/2020/12/14/minister-for-the-families-to-women-dont-worry-about-the-gender-pay-gap-be-happy-you-get-to-take-care-of-others> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>57</sup> Dowodzi tego np. sposób życia autora homofobicznych wypowiedzi i regulacji prawnych Józsefa Szájera (szerzej B.T. Wieleński, M. Kokot, *Europoseł Orbána przytłapany na gay party w Brukseli. Błyskawicznie zrezygnował ze stanowiska*, „Gazeta Wyborcza” 1 XII 2020).

państw członkowskich UE (m.in. sądy powszechne rozpatrujące sprawy związane ze stosowaniem ENA) oraz parlamenty (m.in. brytyjski w odniesieniu do dyskryminacji osób identyfikujących się z LGBT-TIQ<sup>58</sup>)<sup>59</sup>, i które zastępuje gospodarkę rynkową kleptokracją. W Polsce „ewokurekizm”<sup>60</sup> w koncertacji partii rządzących i ich bazy społecznej jest jednak ograniczony do atakowania „obcych”, niewrażliwych na te działania. Podnoszone żądania reparacji ze strony Niemiec, obrony przed „ustawą 447”<sup>61</sup> czy nowelizacja (w 2018 r.) ustawy o IPN były niezauważane przez atakowanych<sup>62</sup> – nie zagrażały Sojuszowi wciągnięciem w niechciany konflikt. Nie oznacza to, że są nieznaczące, gdyż wskazują na sposób traktowania przez rządzących polityki

<sup>58</sup> Early Day Motions UK Parliament (9 December 2020) Human rights and democracy in Poland „That this House acknowledges and condemns human rights violations in Poland, in particular, attacks on the rights of women and LGBTQ+ minorities, including the near-total abortion ban that breaks the human right of freedom from torture, and disregards the bodily autonomy of women; supports the protection of LGBTQ+ families, and stands against the creation of LGBT free zones in Poland; condemns the new law which breaks people’s right to assembly and protest by threatening protesters with 6 months to 8 years in prison, and the police brutality against peaceful protesters; recognises the judicial autonomy infringement and the breaking of the rule of law; decries the lack of freedom of the press, the politicisation of Polish media, financial censorship, and the creation of the index of the prohibited press in Poland; and calls on the Foreign Secretary to publicly support Polish women and minority groups as they seek to uphold democratic values in Poland” (<https://edm.parliament.uk/early-day-motion/57849/human-rights-and-democracy-in-poland>, dostęp: 13 III 2021).

<sup>59</sup> Zob. M. Achler, *Polish Government’s Attacks on Rule of Law Violate Not Only EU Norms But International Law*, Reiss Center on Law and Security at New York University School of Law, December 11, 2020, <https://www.justsecurity.org/73819/polish-governments-attacks-on-rule-of-law-violate-not-only-eu-norms-but-international-law/> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>60</sup> „[E]wokurekizm” to nie ludzie, ale ideologia. Ideologia ta oparta na odczuwaniu i szerzeniu nienawiści do każdego uznanego za innego lub obcego. Jakakolwiek zbieżność „ewokurekizmu” z konkretną osobą (a szczególnie Panią dr Ewą Kurek) jest przypadkowa i niezamierzona. W ramach tej ideologii nienawiść jest skierowana na: żydów, Niemców, Rosjan, Ukraińców etc., etc. (małe litery, których używam, wynikają z tego, że wyznawcy tej ideologii nienawidzą żyda, Niemca... wyobrażonego), antytezą wykluczonego obcego jest również wyobrażony „Polak – swój”. Obcy jest nosicielem wszystkich cech złych, swój wyłącznie dobrych, <https://prawy.pl/66476-zydowski-terror-we-wroclawiu-kolejni-dysponenci-lokali-zrywaja-umowy-z-organizatorami-spotkania-z-ewa-kurek/> (dostęp: 13 III 2021). „Swoj” może jednak w każdej chwili stać się obcym, jeśli tylko podaje w wątpliwość jakikolwiek dogmat „ewokurekizmu”.

<sup>61</sup> Justice for Uncompensated Survivors Today Act.

<sup>62</sup> Z jednej strony rząd PiS-u uznaje/uznawał prezydenta Trumpa i premiera Netanjahu za najbliższych partnerów, z drugiej sami zewnętrzni partnerzy wielokrotnie na forum wewnętrznym posługiwali się *hate speech*, traktując to jako narzędzie komunikacji ze zwolennikami-wyborcami.

zagranicznej – gotowość do obrony władzy pod parasolem obrony interesu narodowego i istniejącej oraz tworzonej grupy adresatów ideologii prawicowo-nacjonalistycznej.

## 7. Wyzwanie ze strony Sojuszu czy wyzwanie dla Sojuszu?

Wskazane zagrożenia wewnętrzne zostały nie tylko odnotowane wewnątrz Sojuszu, lecz także skłoniły jego instytucje do zdiagnozowania stanu rzeczy i wskazania środków zaradczych. Sekretarz Generalny NATO J. Stoltenberg powołał Reflection Group, która opracowała (datowany na 25 listopada 2020 r.) dokument zatytułowany *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations*<sup>63</sup> Sojusz już składem Grupy antycypował odpowiedzi, np. w 10-osobowej Grupie złożonej z osób o zróżnicowanym doświadczeniu politycznym zapewniono parytet płci – 50% kobiety i 50% mężczyźni. Parytet kończy się jednak wewnątrz Grupy, współprzewodniczącymi zostali: Thomas de Maizière i A. Wess Mitchell. Kompetencje i umocowania współprzewodniczących są zróżnicowane:

– de Maizière (Niemcy) jest politykiem z doświadczeniem rządowym (był m.in. szefem Urzędu Kanclerskiego, ministrem spraw wewnętrznych, ministrem obrony<sup>64</sup>) i parlamentarnym (trzykrotnie sprawował mandat posła do Bundestagu),

– Mitchell (USA) świetne przygotowanie akademickie i dorobek naukowy na najwyższym poziomie łączy z doświadczeniem wysokiego funkcjonariusza administracji<sup>65</sup>. Zna<sup>66</sup> i rozumie Europę – jej problemy i stojące przed nią wyzwania. Tą wiedzą i umiejętnościami posługiwał się w praktyce w Departamencie Stanu; przypisuje mu się doprowadzenie do porozumienia grecko-macedońskiego w sprawie nazwy Macedonii, które to porozumienie umożliwiło *consensus* w podejmowaniu decyzji o zaproszeniu Macedonii do NATO<sup>67</sup>. Postrzega

<sup>63</sup> Zob. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf) (dostęp: 13 III 2021).

<sup>64</sup> Funkcje ministerialne sprawował łącznie przez trzynaście lat. Kariere zaczął w rządzie krajowym Meklemburgii-Pomorza.

<sup>65</sup> Zob. nota oficjalna, <http://www.allgov.com/news/top-stories/bureau-of-european-and-eurasian-affairs-who-is-a-wess-mitchell-170815?news=860276> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>66</sup> Stopień doktora uzyskał na Freie Universität Berlin.

<sup>67</sup> Zob. A. Sloat, *Order from Chaos. Diplomacy Triumphs: Greece and Macedonia Resolve Name Dispute*, Brookings, June 12, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/>

Rosję i Chiny jako strategicznych rywali Sojuszu i jest zwolennikiem asertywności w stosunkach USA/Sojuszu z tymi państwami, a zarazem zwolennikiem asertywności wobec członków Sojuszu naruszających zasady i normy wewnętrzne<sup>68</sup>.

Członkami Grupy byli: John Bew, brytyjski uczony specjalizujący się w historii i stosunkach międzynarodowych, członek elitarnego zespołu doradców premiera<sup>69</sup>; Greta Bossenmaier, b. szefowa kanadyjskiej Agencji Bezpieczeństwa Telekomunikacyjnego Wywiadu, a następnie doradca premiera ds. bezpieczeństwa i wywiadu. Bossenmaier ma wieloletnie (35 lat) doświadczenie pracy w państwowej służbie cywilnej, szczególnie w instytucjach związanych z wywiadem i bezpieczeństwem, oraz we współpracy międzynarodowej<sup>70</sup>; Anja Dalgaard-Nielsen, naukowiec – specjalistka z zakresu problematyki bezpieczeństwa. Kieruje duńskim Instytutem Strategii, wcześniej była wysoką funkcjonariuszką służby bezpieczeństwa i wywiadu; Marta Dassù, specjalistka z zakresu polityki międzynarodowej, bezpieczeństwa i obrony<sup>71</sup>. Ma doświadczenie w organizowaniu i kierowaniu zespołami ekspertów. W przeszłości m.in. doradca prezydenta Włoch i wiceminister spraw zagranicznych; Anna Fotyga, m.in. minister spraw zagranicznych; Tacan Ildem, turecki dyplomata, z wieloletnim i zróżnicowanym doświadczeniem w służbie zagranicznej oraz w organizacjach międzynarodowych, m.in. w NATO<sup>72</sup>. Od 2016 r. zastępca Sekretarza Generalnego Sojuszu; Hubert Védrine, absolwent ENA – po jej ukończeniu we francuskiej służbie cywilnej. W latach 1997–2005 minister spraw zagranicznych; Herna Verhagen, druga Dunka w Grupie, bizneswomen. Specjalizuje się w audycie korporacyjnym, ma doświadczenie z pracy m.in. dla PostN (pracuje na stanowisku CEO) i ING.

Powołując Grupę, Sekretarz Generalny NATO zadbał o jej formalną reprezentatywność – parytety. Nie ma to jednak pełnego

---

order-from-chaos/2018/06/12/diplomacy-triumphs-greece-and-macedonia-resolve-name-dispute/ (dostęp: 13 III 2021), oraz M. Santora, *What's in a Name? For Macedonia, the Key to Peace and Security*, „The New York Times” March 20, 2018.

<sup>68</sup> Zob. V. Nedos, *Wess Mitchell Sends Clear Message to Turkey over Cyprus*, ekathimerini-com, December 18, 2020, <https://www.ekathimerini.com/235913/article/ekathimerini/comment/wess-mitchell-sends-clear-message-to-turkey-over-cyprus> (dostęp: 13 III 2021).

<sup>69</sup> Number 10 Policy Unit.

<sup>70</sup> Przez wiele lat wykonywała zadania związane z implementacją kanadyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w regionie trzeciego świata, m.in. w Afganistanie.

<sup>71</sup> Regularnie publikuje na łamach „La Stampa”.

<sup>72</sup> Uczestniczył m.in. w pracach nad Koncepcją strategiczną NATO 2010.

odzwierciedlenia w składzie po poddaniu go analizie; z jednej strony w Grupie są osoby ze świetnym przygotowaniem eksperckim i doświadczeniem zawodowym, których kariera zawodowa jest na ścieżce wznoszącej, z drugiej osoby, które (z różnych powodów) zakończyły karierę zawodową – osoby, które pełnią wysokie stanowiska rządowe lub są w bezpośrednim zapleczu zasobu kadrowego i znajdujący się na politycznej/zawodowej emeryturze.

Nie zaskakuje obecność w Grupie osób z doświadczeniem w instytucjach rządowych bezpieczeństwa, obrony i wywiadu, skromna reprezentacja państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Zaskakują: słabsza (liczbą osób) reprezentacja Niemiec (mimo powierzenia Thomasowi de Maizière urzędu współprzewodniczącego) i Francji oraz podwójna reprezentacja<sup>73</sup> Danii (Herna Verhagen jest nie tylko drugą Dunką<sup>74</sup>, bardziej zaskakuje fakt, że jest osobą spoza instytucji publicznych, bez – wykazanego – doświadczenia w domenie przedmiotowej Sojuszu<sup>75</sup>). Sekretarz Generalny nie powołał w skład Grupy osób, których powołanie (niezależnie od kompetencji) mogło być poczytane przez rządy za akt nieprzyjazny, kompetencje niektórych członków Grupy – w zakresie obszaru jej prac – są nieznane.

Prace Grupy przyniosły wartościową diagnozę i zalecenia. Wyzwanie, przed którym stoi Sojusz, wskazano już we Wstępie, stwierdzając: „[i]n recent years, Allies have strengthened the military component of NATO and should continue to do so. But in parallel, they must move decisively to bolster the political dimension of NATO, including its foundations of shared democratic principles, mechanisms of consultation, processes of decision-making, and political tools for responding to current and emerging threats. If they do so, NATO will be in a strong position to protect the freedom and security of its members and act as an essential pillar of an open and stable international order”. Można to wyzwanie sprowadzić do konstatacji (z zadowoleniem) wzrostu indywidualnych nakładów na kolektywną obronę<sup>76</sup> i osłabienia sojuszu, (politycznej) wspólnoty aliantów; zostało to wzmocnione powtórzeniem zalecenia

---

<sup>73</sup> Formalnie nie są to delegaci państw-stron, ale zaproszeni przez Sekretarza Generalnego, który jednak dbał o reprezentatywność i parytet w Grupie.

<sup>74</sup> Acz z racji pracy jest związana z Holandią, tam również studiowała (uzupełniała wykształcenie w LSE i na Stanford University), kształcąc się na kierunkach biznesowych.

<sup>75</sup> Doświadczenie pełnienia obowiązków CEO i audytu są ważne dla funkcjonowania Sojuszu, ale nie są materialem generalnej refleksji na temat przyszłości Sojuszu.

<sup>76</sup> Sukces w eliminacji „pokusy pasażera na gapę”.



wzmocnienia politycznego wymiaru NATO. Jest to widoczne zarówno wtedy, kiedy w dokumencie przywołuje się wyzwanie ze strony „systemowych rywali”<sup>77</sup> („Where NATO faced one big threat in the Cold War and no peer competitor in the immediate post-Cold War period, today it faces two systemic rivals”), wtedy kiedy wskazuje się za katalog zagrożeń („the enduring threat of terrorism, instability along NATO’s southern periphery, a dramatically changing technological landscape, numerous, vexing non-state threats, and man-made as well as natural risks”), jak i wtedy, kiedy w dywergencji wewnętrznej postrzega się potencjalną niezdolność Sojuszu do realizacji funkcji („While these threats reaffirm NATO’s enduring purpose, their very plurality, and the differing weight that Allies attach to each, also makes the process of reaching consensus on priorities harder. Alongside this, there have at times been tensions and differences over underlying values which contribute to strained relations between Allies. Political divergences within NATO are dangerous because they enable external actors, and in particular Russia and China, to exploit intra-Alliance differences and take advantage of individual Allies in ways that endanger their collective interests and security. This includes actions that are directly relevant to NATO’s traditional geographic and functional mission but also extends to the cyber, technological, and strategic-commercial realms – and indeed, the democratic way of life”). Grupa sportretowała Sojusz (warunkiem koniecznym istnienia którego jest „NATO’s unity derives from the unshakeable shared commitment of Allies to the common values outlined in the North Atlantic Treaty: ‘democracy, individual liberty and rule of law’”), obraz jest przygnębiający („As befits a community of sovereign democratic states, NATO has never been able to achieve complete harmony and has been through periods of tension and divergence. Allies have occasionally disagreed in the past over interests and values, sometimes straining the Alliance. [...] Trust and faith in democratic and international institutions has decreased, alongside heightened tensions over trade and competition for resources [...] and the spread of disinformation. More broadly, the confidence of the post-Cold War era – in which it was believed that the spread of democracy and free markets would continue inexorably – has been much diminished, with a so-called ‘democratic recession,’ the global erosion of democratic norms, and the rise of authoritarianism. In some respects, NATO’s political role

---

<sup>77</sup> Są nimi bezpośrednio wskazane Rosja i Chiny.

more closely resembles the pre-1989 period when it was a bulwark of democracy against an authoritarian challenger. That is why it is vital that Allies, even as they are more cautious about exporting democracy, do not allow the erosion of democracy (intentionally or unintentionally) to infect their own polities. While the Alliance is stronger for reflecting a plurality of views and different political structures, any retreat from the democratic core in the North Atlantic Treaty will have a corrosive effect on unity, collective defence, and security"). Pochodnymi wskazania problemów są propozycje konkretnych działań w postaci powołania komórki Sojuszu ds. demokracji (Centre of Excellence for Democratic Resilience)<sup>78</sup> oraz wzmocnienia roli Sekretarza Generalnego Sojuszu w odniesieniu do zarządzania konfliktami pomiędzy członkami<sup>79</sup>.

## Podsumowanie

Zmiany wewnątrz Sojuszu – w gronie jego członków (ustroju państwa oraz wartości, celów i metod polityki zagranicznej) – zagrażają istnieniu Sojuszu. Z jednej strony systemowe i systematyczne naruszanie wspólnych wartości (demokracji, rządów prawa, praw i wolności człowieka oraz gospodarki rynkowej)<sup>80</sup> przekroczyło poziom istotnie różnicujący aliantów. Konsekwencją jest utrata spójności – istnienia *security community*. Podważanie norm prawa międzynarodowego<sup>81</sup>, działania zagrażające bezpieczeństwu wojskowemu<sup>82</sup> oraz sprzeczne z celami polityki zagranicznej Sojuszu<sup>83</sup> stawiają pod znakiem zapytania bezwarunkowość gwarancji z art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Współwystąpienie tych zmian może wywołać silną presję na rządy państw członkowskich ze strony obywateli – parlamentów. W niektórych państwach mogą powstawać koalicje *ad hoc* łączące izolacjonistów (od zawsze niechętnych

---

<sup>78</sup> „NATO should reassert its core identity as an Alliance rooted in the principles of democracy. Allies should consider establishing a Centre of Excellence for Democratic Resilience dedicated to providing support to individual Allies, upon their request, for strengthening societal resilience to resist interference from hostile external actors in the functioning of their democratic institutions and processes”.

<sup>79</sup> „When disputes between Allies arise, the Secretary General should continue to provide his good offices and consider more closely involving other Allies as informal mediators”.

<sup>80</sup> Preambuła traktatu zd. 2.

<sup>81</sup> Preambuła zd. 1 i art. 1 traktatu.

<sup>82</sup> Artykuł 3 traktatu.

<sup>83</sup> Preambuła zd. 4 i art. 1 traktatu.



gwarancjom art. 5) z reprezentantami wartości liberalnych, koalicje sytuujące się w opozycji wobec Sojuszu. Z drugiej strony skala wyzwań dla bezpieczeństwa zachodniej hemisfery (*NATO 2030*) nakazuje utrzymanie w gronie aliantów każdego dotychczasowego (decyduje o tym operacyjna konieczność wojskowa).

## EVOLUTION OR SUBSTITUTION – WHAT FUTURE FOR NATO

### Summary

The author analyses the North Atlantic Alliance through the prism of community of values as the foundation of the system of collective self-defence. The starting point of the discussion was the construction of a “security community” by the states of the western hemisphere in order to repel the direct existential threat from the USSR. This constructed ‘community’ proved to be an institution capable of transformation – after the end of the ‘Cold War’ – in the face of new security threats. The 21st century has confronted the Allies and NATO with new challenges. These challenges come both from counter-system states – strategic rivals – and from within the Alliance itself, from states rejecting common values. The subjects of an in-depth comparative analysis are: internal challenges, examined in the form of case studies; the “hub and spokes system”, treated as a possible alternative to the Alliance; and NATO’s internal study – a report on challenges and the possibilities of meeting them. The author presents a catalogue of existential internal challenges with which NATO is confronted and the organisation’s search for ways to cope with these challenges. He presents an alternative model of bilateral alliances as a way to ensure security of the western hemisphere in case of NATO’s inability to survive.

The aim of the study is to answer the question within the framework of the disjunctive alternative: will it be possible to transform (by the parties to the Washington Treaty) NATO into a community of values? Or will it be necessary to replace NATO with a network of bilateral agreements, that is, to replace the plurilateral institution with structured bilateral cooperation? The study is based on the conclusions of a legal survey of primary sources and representative literature on the subject.

**Keywords:** NATO – collective self-defence – security community – Hub & Spoke system

### LITERATURA

*2017 National Security Strategy*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

*2019 Missile Defence Review*, [https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR\\_Executive%20Summary.pdf](https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf).

- Achler A., *Polish Government's Attacks on Rule of Law Violate Not Only EU Norms but International Law*, Reiss Center on Law and Security at New York University School of Law, December 11, 2020, <https://www.justsecurity.org/73819/polish-governments-attacks-on-rule-of-law-violate-not-only-eu-norms-but-international-law/>.
- Asmus R.D., *Reinventing NATO (yet again) Politically*, NATO Review, Summer 2005, <https://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/english/analysis.html>.
- Cha V.D., *Powerplay; The Origins of the U.S. Alliance System in East Asia*, „International Security” 2009/2010, vol. 34, no. 3.
- Dower J.W., *The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations*, „The Asia-Pacific Journal” 2014, vol. 12, iss. 8, no. 2.
- European Council, *Conclusions 10 and 11 December 2020*, EUCO 22/20, <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>.
- Gotev G., *End of Macedonia's Name Dispute Opens Road to EU Talks and NATO Membership*, EURACTIV.com, 13 VI 2018, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/end-of-macedonias-name-dispute-opens-road-to-eu-talks-and-nato-membership/>.
- Grego L., *Mixed Message on Missile Defence*, Arms Control, March 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/features/assessing-2019-missile-defense-review>.
- Gumrucku T., Erkoyun E., *Erdogan Says U.S. Sanctions an Attack on Ally Turkey's Rights*, Reuters, December 16, 2020, <https://www.reuters.com/article/usa-turkey-sanctions-erdogan-int/erdogan-says-u-s-sanctions-an-attack-on-turkeys-rights-idUSKBN28Q1GD>.
- Kovács Z., *Minister for the Families To Women: Don't Worry About the Gender Pay Gap, Be Happy You Get To Take Care of Others*, telex, December 14, 2020, <https://telex.hu/english/2020/12/14/minister-for-the-families-to-women-dont-worry-about-the-gender-pay-gap-be-happy-you-get-to-take-care-of-others>.
- Lee J., *Hub and Spokes: Explaining the Origins and Persistence of the U.S. Bilateral Alliance System in the Asia-Pacific* (dysertacja doktorska), Princeton University, June 2019.
- Menkes J., *Analiza tworzenia prawa międzynarodowego przez Unię Europejską przez pryzmat demokracji i rządów prawa*, w: *W jakiej Unii Europejskiej Polska – jaka Polska w Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej*, pod red. E. Cały-Wacinkiewicz, J. Menkesa, J. Nowakowskiej-Małuseckiej, W.S. Staszewskiego, Warszawa 2019.
- Menkes J., *Polska przeciwko „wspólnym europejskim wartościom”*, w: *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, pod red. E. Cały-Wacinkiewicz, J. Menkesa, Warszawa 2018.
- NATO 2030: *United for a New Era. Analysis and Recommendations*, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf).
- Nedos V., *Wess Mitchell Sends Clear Message to Turkey over Cyprus*, ekathimerini.com, December 18, 2020, <https://www.ekathimerini.com/235913/article/ekathimerini/comment/wess-mitchell-sends-clear-message-to-turkey-over-cyprus>.

- Report *Brookings experts on Trump's National Security Strategy*, December 21, 2017, <https://www.brookings.edu/research/brookings-experts-on-trumps-national-security-strategy/>.
- Santora M., *What's in a Name? For Macedonia, the Key to Peace and Security*, „The New York Times” March 20, 2018.
- Semchuk K., *In Ukraine, Local Elections Legitimise a New Political System – and the Old Faces Behind It*, OpenDemocracy, 13 November 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-local-elections-legitimise-new-political-system-and-old-faces-behind-it/>.
- Sloat A., *Order from Chaos. Diplomacy Triumphs: Greece and Macedonia Resolve Name Dispute*, Brookings, June 12, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/06/12/diplomacy-triumphs-greece-and-macedonia-resolve-name-dispute/>.
- Spaak P.H., *Savez-vous quelle est la base de notre politique? C'est le peur. La peur de vous, la peur de votre Gouvernement, le peur de votre politique*, 28 IX 1948, [https://www.cvce.eu/en/obj/address\\_given\\_by\\_paul\\_henri\\_spaak\\_washington\\_28\\_september\\_1948-en-c2b47cd3-bcb1-403e-8e96-e2290ac782b3.html](https://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_paul_henri_spaak_washington_28_september_1948-en-c2b47cd3-bcb1-403e-8e96-e2290ac782b3.html).
- Stavris G., *The New Energy Triangle of Cyprus-Greece-Israel: Casting A Net for Turkey?*, „Turkish Policy Quarterly” vol. 11, no. 2.
- Thayer C., *US-ASEAN Defense Ministers Meet in Hawaii: The Meeting Marks the First Time ASEAN Ministers Have Met in the United States*, „The Diplomat” April 11, 2014.
- Traktat o bezpieczeństwie pomiędzy USA a Japonią (z 8 września 1951 r.), *Security Treaty Between the United States and Japan*, [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/japan001.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/japan001.asp).
- Traktat pokojowy z Japonią (z 8 września 1951 r.), *Treaty of Peace with Japan*, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20136/volume-136-I-1832-English.pdf>.
- Tuchy W., *Military: NATO After the Cold War: It's 'Out of Area or Out of Business'*, „Los Angeles Times” Aug. 13, 1993.
- Wieleński B.T., Kokot M., *Europoseł Orbána przyłapano na gay party w Brukseli. Błyskawicznie zrezygnował ze stanowiska*, „Gazeta Wyborcza” 1 XII 2020.
- Wintour P., *EU Leaders Approve Sanctions on Turkish Officials over Gas Drilling*, „The Guardian” 11 Dec 2020.



KRZYSZTOF ŚWIDERSKI\*

## Biurokratyczne załatwianie spraw

### Wprowadzenie

Biurokracja stanowi przedmiot zainteresowania socjologii, nauk o organizacji i zarządzaniu, nauk politycznych oraz nauki administracji. Zjawisko biurokracji jest badane metodami i narzędziami badawczymi właściwymi dla różnych dyscyplin. Fragmentaryzacja i specjalizacja nauk społecznych oznacza wielodyscyplinarne badanie biurokracji, nie wyklucza jednak rozważań o charakterze konsyliencyjnym. Dlatego dokonując analizy przepisów prawnych, wolno uwzględnić także zjawiska, które mają znaczenie dla oceny tego, na czym polega biurokratyczne postępowanie podmiotów wykonujących administrację publiczną.

Celem artykułu jest próba ustalenia, w jakim znaczeniu ustawodawca posłużył się terminem „biurokratyczne załatwianie spraw” w art. 227 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>. Zadanie to – oprócz analizy przepisów o postępowaniu skargowym – wymaga sprawdzenia, czy i w jakim zakresie procedura administracyjna chroni obywatela przed negatywnymi skutkami działań biurokratycznych. Podstawę rozważań stanowią przepisy formułujące zasady postępowania administracyjnego i określające główne obowiązki funkcjonariuszy administracji publicznej. Należy odwołać się też do podstawowych zasad postępowania administracyjnego w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii Europejskiej. Obok wyników analizy przepisów prawnych uwzględnienia wymaga to, w jaki sposób

---

\* Krzysztof Świdorski, dr, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu, e-mail: [kswidorski@gazeta.pl](mailto:kswidorski@gazeta.pl), <https://orcid.org/0000-0003-1722-592X>.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej „k.p.a.”.

rozwój technologii informatycznych i technik biurowych oddziałuje na ograniczenie lub wzrost biurokratycznych mankamentów w obsłudze obywateli przez administrację publiczną. Prowadzi to do refleksji na temat zakresu zjawiska biurokratyzmu w epoce cyfryzacji i informatyzacji usług publicznych. Dalszym celem rozważań będzie wskazanie praktycznych konsekwencji dla obywateli, jakie można wyprowadzić z zakazu „biurokratycznego załatwiania spraw”.

Ponieważ art. 227 k.p.a. należy do kategorii przepisów o postępowaniu przed organami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej, problem biurokratyzmu należy rozpatrywać właśnie na poziomie przepisów procesowych, a nie na poziomie struktur organizacyjnych. Kwestie odnoszące się do modelu ustrojowego i więzi organizacyjnych będą przywoływane tylko w koniecznym zakresie, gdy będzie mowa o samej biurokracji jako formie organizacji zarządzania. Zasadniczy tok rozważań odnosi się do procedury i uwarunkowań jej stosowania.

## **1. Biurokratyczne załatwianie spraw jako przedmiot skargi powszechnej**

W świetle art. 227 k.p.a. biurokratyczne załatwianie spraw przez organy albo przez ich pracowników może być przedmiotem skargi powszechnej (*actionis popularis*). Przepis ten odnosi się do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz innych postępowań administracyjnych stosowanych przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej. Skargę można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą (art. 221 § 3 k.p.a.).

Institucja skargi powszechnej skonstruowana na wzór sowieckiej została wprowadzona do polskiego systemu prawnego na mocy wspólnej Uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażeń ludności oraz krytyki prasowej<sup>2</sup>. We wstępie do uchwały wśród celów nowej regulacji wymieniono „skuteczne zwalczanie wypaczeń biurokratycznych”. Natomiast w pkt 4 uchwały postanowiono, że osoby „przejawiające bezduszno-biurokratyczny, formalny stosunek do odwołań, listów i zażeń obywateli powinny być pociągane do surowej

<sup>2</sup> M.P. 1951 Nr A-1, poz. 1.

odpowiedzialności służbowej”. Uchwała powyższa utraciła moc wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 1961 r. działu IV (art. 151–179) Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. zatytułowanego „Skargi i wnioski”<sup>3</sup>.

Skarga na biurokratyczne załatwianie spraw została przewidziana w art. 157 pierwotnego tekstu k.p.a. Przepis ten po zmianie numeracji został oznaczony jako art. 227 k.p.a. i obowiązuje do dziś w niezmiennym kształcie, poddany jedynie drobnej korekcie redakcyjnej.

Negatywny stosunek do biurokracji wyrażający się w zakazie „biurokratycznego załatwiania spraw” miał swoje odniesienia zarówno w propagandzie PRL, jak i w ówczesnym kontekście kulturowym nieprzychylnym dla urzędników<sup>4</sup>. W ustroju komunistycznym klasą produkującą byli robotnicy oraz robotnicy rolni, natomiast urzędnicy – zanim uzyskali oficjalny status inteligencji pracującej – mogli być postrzegani jako grupa społeczna nienadążająca za kierunkiem zmian społecznych. W tej sytuacji formalizm urzędniczy mógł być utożsamiany z negatywnie postrzeganym biurokratyzmem.

Zakres skargi powszechnej jest bardzo szeroki, przysługuje ona bowiem wszystkim obywatelom w stosunku nie tylko do organów administracji publicznej, ale również do organizacji i instytucji społecznych realizujących zadania w sektorze publicznym. Przedmiotem skargi może być działalność organów państwowych, organów przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów jednostek samorządu terytorialnego, a także organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 2, art. 221 § 1 i 2, art. 224 k.p.a.). Do kategorii organizacji społecznych należą w szczególności organizacje zawodowe, samorządowe i spółdzielcze (art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Przepisy o skardze powszechnej odnoszą się też do działalności administracji skarbowej (art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.), polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, a także do sfery wewnętrznej administracji

<sup>3</sup> Fakt utraty mocy przez omawianą uchwałę został potwierdzony dopiero Uchwałą Nr 304 Rady Ministrów z dnia 4 XII 1972 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów, Prezydium Rządu, Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów i Komitetu Ministrów do Spraw Kultury, ogłoszonych w Monitorze Polskim (M.P. 1972 Nr 58, poz. 311).

<sup>4</sup> E. Żyrek-Horodyska, *Biurokracja PRL-u w dokumencie Krzysztofa Kieślowskiego w kontekście powieści „Urząd” Tadeusza Brezy i publikacji z „Trybuny Ludu”, „Konteksty Kultury”* 2015, t. 12, z. 3, s. 382–400.

w zakresie podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych (art. 3 § 4 k.p.a.). Skarga jest zatem szerokim środkiem kontroli sektora publicznego.

W kontekście powszechności skargi, o której mowa w art. 227 k.p.a., większego znaczenia nabiera również zakaz „biurokratycznego załatwiania spraw”, adresowany do wszystkich podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Korelatem tego zakazu jest obowiązek bezstronnego i sprawnego załatwiania spraw administracyjnych. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub słuszych interesów obywateli, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Należy postawić tezę, że w art. 227 k.p.a. pejoratywna ocena ustawodawcy nie odnosi się do samej biurokracji, lecz do biurokratyzmu jako dysfunkcji biurokracji. W latach siedemdziesiątych XX w. zwracano uwagę, że biurokracja jako model zarządzania sprawami publicznymi ma też negatywne metody działania, do których szczególną skłonność wykazuje „zawodowe urzędnictwo”<sup>5</sup>.

Ustawodawca, formułując zakaz załatwiania spraw w sposób biurokratyczny, nie odnosił się do biurokracji jako specyficznej struktury organizacyjnej, lecz do pewnego naganego sposobu procedowania w konkretnej sprawie lub w jakiejś kategorii spraw administracyjnych. Samo pojęcie biurokracji powinno być traktowane neutralnie. Jest to pewien model organizacji pracy biurowej i administracyjnej w sektorze publicznym, ale obecny także w organizacjach komercyjnych.

## 2. Biurokracja i jej dysfunkcje

Termin „biurokracja” został wprowadzony do obiegu intelektualnego w połowie XVIII w.<sup>6</sup> Twórcą najbardziej znanej koncepcji naukowej dotyczącej biurokracji był niemiecki socjolog, filozof i prawnik Max Weber (1864–1920). Idealny model biurokracji M. Webera opierał się na przekonaniu, że biurokratyczna administracja jest najbardziej racjonalną formą zarządzania państwem. Autor uważał, że cechami biurokracji są bezosobowe kontakty między urzędnikami, profesjonalizm, formalny

<sup>5</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6, s. 11.

<sup>6</sup> Jako autora terminu „biurokracja” wskazuje się fizjokratę Vincenta de Gournay (1712–1759).



legalizm, hierarchiczność, ścisły podział kompetencji, obieg informacji w formie dokumentów<sup>7</sup>. W istocie jest to pruski (protestancki) model biurokracji, choć autor czerpał przykłady również z administracji brytyjskiej.

M. Weber charakteryzował idealny typ biurokracji następująco: „Zasadą są trwałe, ogólnie uporządkowane wedle reguł (praw lub regulaminów administracyjnych), kompetencje poszczególnych organów, a to oznacza, że 1) istnieje trwały podział niezbędnych dla celów tworzenia cechującego się panowaniem biurokratycznym, regularnych czynności jako urzędowych obowiązków. 2) Niezbędne do wypełnienia tych obowiązków uprawnienia rozkazodawcze są także trwale podzielone, zaś przypisane do nich ewentualne środki przymusu [...] są ściśle ograniczone regułami. 3) O regularne i ciągłe wypełnianie tak podzielonych obowiązków i urzeczywistnienie odpowiednich praw dba się planowo, zatrudniając osoby cechujące się ogólnie określonymi kwalifikacjami”<sup>8</sup>.

Zarysowany wyżej idealny model biurokracji stanowi punkt odniesienia również dla współczesnych koncepcji zarządzania publicznego, tj. New Public Management, New Public Governance i New-Weberian State. Ramy instytucjonalne wyznaczone przez tzw. postbiurokrację z jednej strony nadal realizują postulaty instrumentalnej racjonalności, bezstronności i efektywności, a z drugiej – uwzględniają innowacyjność i połączenia sieciowe w miejsce hierarchicznych.

Mimo krytyki niektórych skutków biurokracji jako formy organizacji i zarządzania jednocześnie wskazuje się w polskiej literaturze na zalety biurokracji, takie jak: efektywność, obiektywizm, myślenie normatywne i standaryzacja<sup>9</sup>. „Pomimo swojej uciążliwości, biurokracja stanowi narzędzie organizacyjne, którego nie można zastąpić w administracji publicznej jakąkolwiek inną metodą zarządzania”<sup>10</sup>. W piśmiennictwie formułowana jest także teza, że biurokracja może być skutecznym i efektywnym sposobem organizacji pracy opartej na wiedzy<sup>11</sup>. Walory biurokracji dostrzegane są nie tylko w zarządzaniu sprawami publicznymi – w biurokracji upatruje się też ram organizacyjnych niezbędnych

<sup>7</sup> M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 161–168.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 693.

<sup>9</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 52.

<sup>10</sup> M. Brol, *Racjonalizacja działalności organizacji zbiurokratyzowanych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013 nr 1(61), s. 56.

<sup>11</sup> D. Jemieliński, *W obronie biurokracji*, „Master of Business Administration” 2010, nr 2, s. 72–79.

do właściwego korzystania z wolności gospodarczej, jaką daje kapitalizm, jednocześnie chroniących społeczeństwo przed destrukcyjnymi działaniami poszukujących zysku jednostek<sup>12</sup>.

Na tle powyższych uwag nie dziwi postulat, aby w treści art. 227 k.p.a. zakaz biurokratycznego załatwiania spraw został zastąpiony nakazem biurokratycznego załatwiania spraw. „Uznanie, że «biurokratyczne załatwianie spraw» może być przedmiotem skargi, opiera się na zupełnym niezrozumieniu tego, na czym polega biurokracja i biurokratyczne załatwianie spraw”, tj. „załatwianie ich zgodnie z zasadami biurokracji, czyli organizacji biurokratycznej [...], która to organizacja jest niczym innym jak materializacją koncepcji państwa prawnego”<sup>13</sup>.

Biurokracja jako mechanizm oparty na relacjach bezosobowych, procedurze i kompetencjach może niewątpliwie ułatwiać racjonalne i legalne wykonywanie zadań w sferze publicznej.

Niemniej przedmiotem skargi powszechnej i krytyki ustawodawcy nie jest biurokracja ujmowana jako model zarządzania administracją publiczną, lecz pewne dysfunkcje organizacji pracy biurowej w organach wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej określone mianem biurokratyzmu.

Jednym z najbardziej znanych krytyków biurokratyzmu jako systemu organizacyjnego i jego skutków był Robert K. Merton (1910–2003). Dysfunkcje biurokracji według tego socjologa związane są z tym, że mechanizm biurokratyczny kształtuje szczególne cechy urzędnicze, takie jak: wyuczona bezradność, skrzywienie zawodowe, rutyna, uprzedzenia i antypatie wobec klientów, asekuranctwo, konformizm, nadmierny formalizm. W rezultacie pojawia się opór przed rozwiązywaniem sytuacji nietypowych, przed zmianami organizacyjnymi i wszelkimi innowacjami. Organizacja biurokratyczna skupia się na własnym funkcjonowaniu i zaczyna poszukiwać partykularnych celów, zamiast świadczyć usługi publiczne<sup>14</sup>.

Krytyczne oceny wobec skutków biurokratyzacji struktur organizacyjnych formułował również Michel Crozier (1922–2013). Według

---

<sup>12</sup> L. Drenda, *Biurokracja a wolność społeczeństwa w systemie rynkowym*, „Studia Ekonomiczne” 2013, t. 130, s. 11–18.

<sup>13</sup> J. Supernat, *Biurokratyczne załatwianie spraw jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczytoruka, Lublin 2010, s. 772.

<sup>14</sup> R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, Warszawa 2002, s. 258–261.

niego zagrożeniem jest nie tylko autonomizacja personelu instytucji biurokratycznej, ale również autonomizacja celów tej instytucji. Patologia biurokratyzmu przejawia się m.in. w niewłaściwym przystosowaniu instytucji do otoczenia społecznego, nieadekwatności zastosowanych rozwiązań do wcześniej wyznaczonych celów, a także w nadmiernym formalizmie i rutynie. Trwałość zrutyinizowanych i zautonomizowanych procedur biurokratycznych wynika z hamowania wszelkiej inicjatywności indywidualnej, centralizacji podejmowania decyzji, izolacji poszczególnych warstw personelu oraz izolacji grup kierowniczych, czemu towarzyszy silny, dyscyplinujący nacisk na poszczególnych pracowników i ich grupy. W rezultacie wśród urzędników rodzi się frustracja w klimacie bezosobowości i centralizacji, co przekłada się na napięcia i wrogość w kontaktach pomiędzy urzędnikami a interesantami<sup>15</sup>.

Chociaż wielu autorów sądzi, że dysfunkcje są wpisane w istotę mechanizmu biurokratycznego, to jednak ograniczając pole widzenia do samego przepisu art. 227 k.p.a., można założyć, że biurokracja sama w sobie jest neutralna. Na potrzeby rozważań prowadzonych wokół instytucji skargi powszechnej, przewidzianej w art. 227 k.p.a., przyjęć należy, że „biurokratyczne załatwianie spraw” oznacza pewien sposób wykonywania pracy biurowej. Nie musimy zatem nawiązywać do biurokracji jako systemu reguł instytucjonalnych i ram działania czy organizacji zarządzania sektorem publicznym.

Pojęcie „biurokratycznego załatwiania spraw” jest raczej związane z kulturą organizacji niż z oceną samej organizacji. W tym kontekście biurokratyzm jako dysfunkcja biurokracji jest rezultatem zachowania urzędników. Podstawy tego zachowania wyznaczone są przez brak etosu pracy, niskie standardy zawodowe i etyczne oraz niską kulturę administrowania. Przejawem biurokratycznego działania urzędnika są jego zachowania nacechowane poczuciem wyższości wobec petenta, powodujące stan niepewności i napięcia w kontaktach z interesantem.

### 3. Ogólne zasady postępowania i obowiązki urzędnika

Przedmiotem skargi wymienionej w art. 227 k.p.a. mogą być nie tylko błędy w funkcjonowaniu organów administracji jako jednostek organizacyjnych, ale także naruszenia dokonywane przez konkretnego pracownika.

---

<sup>15</sup> M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, tłum. S. Łypacewicz, Warszawa 1967, s. 297.

W takim przypadku skargę może rozpoznać przełożony służbowy pracownika (art. 232 § 2 k.p.a.). Zgodnie z art. 14a k.p.a. organ administracji publicznej powinien umożliwić stronom ocenę pracowników urzędu kierowanego przez ten organ. Ustawodawca nie określił, w jakim trybie i zakresie organ administracji publicznej powinien umożliwić stronom ocenę działania konkretnego pracownika urzędu. Należy jednak przyjąć, że art. 14a k.p.a. przyznaje uprawnienie do oceny pracowników urzędu tylko stronie postępowania i tylko w zakresie zachowania urzędnika w tym konkretnym postępowaniu, w którym strona uczestniczy. Powołany przepis stanowi w pewnym stopniu uzupełnienie przepisów o postępowaniu w sprawie skarg, wniosków oraz petycji<sup>16</sup>. Niemniej w przypadku wniesienia skargi, wniosku czy petycji podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej ma obowiązek udzielenia odpowiedzi, natomiast organ, któremu strona przedstawiła ocenę działania pracownika urzędu, nie został zobowiązany do udzielenia odpowiedzi.

Zgodnie z art. 14a k.p.a. uprawnienie do oceny działania urzędu oraz pracownika tego urzędu przysługuje tylko stronie, lecz skargę na biurokratyczne załatwianie spraw może wnieść każdy (art. 221 ust. 1 k.p.a.), jeżeli zatem skargę taką wnosi osoba niemająca statusu strony postępowania, to organ prowadzący postępowanie powinien ją rozpatrzyć z urzędu (zob. art. 233 i 234 k.p.a.), jak każdy inny materiał złożony do akt sprawy.

Przewidziana w art. 227 k.p.a. skarga na biurokratyczne załatwianie spraw nie odnosi się do biurokracji jako struktury organizacyjnej, nie stanowi krytyki ustroju władz publicznych. Jak wcześniej wskazano, przepis art. 227 k.p.a. wywodzi się z czasów, gdy państwo socjalistyczne i jego ustrój były uważane za najwyższy etap rozwoju społecznego. Przedmiotem krytyki nie mógł być więc ustrój aparatu władzy, lecz pewne biurokratyczne mankamenty, za które odpowiadali „bezduszni urzędnicy”.

Podążając za tym kierunkiem interpretacji art. 227 k.p.a., należy powiązać krytykę „biurokratycznego załatwiania spraw” z krytyką niektórych zachowań funkcjonariuszy publicznych. Chodzi o takie zachowania, które nie znajdują akceptacji ani w świetle prawa, ani w świetle norm obyczajowych i etycznych.

Zgodnie z art. 17 ust. 1, ust. 2 pkt 2, 4, 7 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>17</sup> urzędnik państwowy

<sup>16</sup> K. Glibowski, *Komentarz do art. 14a*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018, s. 155.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 537 ze zm.

jest obowiązany chronić prawa i słuszne interesy obywateli; dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa; rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią. Z kolei zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 2, 3, 5, 6 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>18</sup> do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie; udzielanie informacji osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów; zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami; zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim. Podobne wymagania dotyczą członków korpusu służby cywilnej, którzy w myśl art. 76 ust. 1 pkt 2, 4, 7 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>19</sup> mają obowiązek chronić prawa człowieka i obywatela; rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Naruszenie sformułowanych wyżej standardów może spowodować konsekwencje w postaci pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. Powtarzające się negatywne opinie okresowe wystawione pracownikowi administracji przez jego przełożonych w ramach ocen kwalifikacyjnych mogą spowodować usunięcie ze służby.

Niezależnie od osobistej odpowiedzialności urzędnika tamę dla złych praktyk urzędniczych stanowią zasady ogólne postępowania administracyjnego. Przyjaznego podejścia urzędnika do sytuacji petenta wymaga zasada budowania zaufania obywateli do władzy publicznej, połączona z regułami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.). Urzędnik jest zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania uczestników postępowania o mających znaczenie okolicznościach faktycznych i prawnych, a nadto do udzielania im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, tak aby nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa (art. 9 k.p.a.). Urzędnik wyznaczony do prowadzenia postępowania powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko (art. 12 § 1 k.p.a.), a także dążyć do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalenia praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania (art. 13 k.p.a.). Organ administracji publicznej obowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz wyjaśnić stronom

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1282 ze zm.

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 265 ze zm.

zasadność przesłanek, którymi organ kierował się przy załatwieniu sprawy (art. 11 k.p.a.).

Samo istnienie powyższych reguł procesowych tworzy system zabezpieczający obywatela przed przejawami biurokratyzmu. Dla praktyki znaczenie mają jednak realia funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej (urzędu). Brak etatów, niewystarczające środki budżetowe, brak szkoleń, przestarzałe urządzenia biurowe czy wypalenie zawodowe pracowników będą determinowały jakość obsługi petenta, niezależnie od przysługujących mu formalnych gwarancji procesowych.

Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej (UE) zainteresowana jest również zapewnieniem właściwego działania urzędników zatrudnionych w instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE. W myśl art. 41 Karty Praw Podstawowych UE (KPP), która została proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. na szczycie UE w Nicei, każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (ust. 1). Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji (ust. 2). Gwarancje procesowe wymienione w art. 41 KPP określane są mianem prawa do dobrej administracji (*the right to good administration*).

Reguły ujęte w art. 41 KPP zostały uszczegółowione w uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (*The European Code of Good Administrative Behaviour*), który w polskim tłumaczeniu znany jest jako Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA)<sup>20</sup>. Akt ten ma cechy instrukcji i zaleceń skierowanych do urzędników unijnych, pokazując sposób właściwego działania; nie ma powszechnej mocy obowiązującej<sup>21</sup>. Kodeks określa zasady dobrej praktyki administracyjnej znajdujące zastosowanie w odniesieniu do całości kontaktów instytucji unijnych i ich urzędników z jednostką (art. 3 ust. 1). Urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie (art. 11), przestrzegać prawa (art. 4)

<sup>20</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

<sup>21</sup> L. Leszczyński, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady polskiej procedury administracyjnej*, w: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. I. Rzućidło, Lublin 2011, s. 13.



oraz nie nadużywać uprawnień (art. 7). W swoich kontaktach z jednostką urzędnik pozostaje usługodawcą i zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje dostępny (art. 12 ust. 1).

Obok art. 41 KPP, który otrzymał rangę traktatową w 2007 r. na mocy traktatu reformującego UE (tzw. traktat lizboński), drugą podstawę do wyznaczenia zakresu obowiązków urzędników unijnych stanowi art. 298 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W myśl tego przepisu instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, wykonując swoje zadania, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej (*open, efficient and independent European administration*). Z kolei na podstawie art. 298 ust. 2 TFUE Parlament Europejski i Rada otrzymały umocowanie do konsolidacji i ujednoczenia przepisów o postępowaniu administracyjnym w drodze rozporządzenia zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Pomimo kolejnych rezolucji Parlamentu Europejskiego zlecających Komisji Europejskiej przygotowanie aktu regulującego postępowanie administracyjne przed organami i instytucjami unijnymi zadanie nie zostało wykonane<sup>22</sup>.

Z tego skrótego zestawienia wynika, że kontakt polskiego obywatela z administracją unijną powinien być wolny od mankamentów biurokratyzmu. Funkcjonowanie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej oraz uznanie prawa jednostki do dobrej administracji powinny – przynajmniej w założeniu – tworzyć gwarancje procesowe zabezpieczające słuszne interesy jednostki. Europejskie standardy dobrej administracji i tzw. dobre praktyki administracyjne, wywiedzione także z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, w niczym nie wyprzedzają tego, co gwarantuje polskie prawo krajowe. Regulacje europejskie, tak samo jak ustawodawstwo polskie, zmierzają do takiego ukształtowania procedury administracyjnej, aby nie tworzyć miejsca dla zachowań biurokratycznych.

#### **4. Znaczenie dokumentu i technologii informatycznych w ograniczaniu biurokratyzmu**

Biurokratyzm w potocznym znaczeniu utożsamiany jest nie tylko z arogancją i niechęcią wobec obywatela, ale przede wszystkim kojarzony z przesadnym formalizmem i mnożeniem dokumentów wymaganych

<sup>22</sup> Rezolucja PE z dnia 15 I 2013 r. nr 2012/2024(INL); rezolucja PE z dnia 9 VI 2016 r. nr 2016/2610(RSP); pkt 34 rezolucji PE z dnia 26 X 2017 r. nr 2017/2011(INI).



do załatwienia określonej sprawy administracyjnej. Urzędnik, który na pierwszym miejscu stawia asekuranctwo i konformizm albo zamierza zniechęcić petenta, będzie wzywał do przedłożenia kolejnych zaświadczeń, oświadczeń, wypisów z rejestrów publicznych, odpisów dokumentów urzędowych, uwierzytelnionych wyciągów z dokumentów, ekspertyz prywatnych, materiałów kartograficznych itd. Ustawodawca wprawdzie ograniczył formalizm, wprowadzając do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zasadę niekomplikowania postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.), uproszczone reguły uwierzytelniania kopii dokumentów (art. 76a k.p.a.), zakaz żądania zaświadczeń lub oświadczeń na potwierdzenie niektórych faktów lub stanu prawnego (art. 220 § 1 k.p.a.), a także zasadę rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (art. 81a § 1 k.p.a.), niemniej w praktyce urzędniczej powyższe reguły mogą być omijane poprzez zbyt szerokie stosowanie wyjątków od tychże reguł.

Należy przypomnieć, że posługiwanie się dokumentem jest czynnikiem warunkującym biurokrację. Biurokracja jako mechanizm legalnego wykonywania władzy posługuje się dokumentem w celu wydawania poleceń i wytycznych do struktur podległych, które z kolei przekazują do organów zwierzchnich raporty i zbiory informacji. Archiwa i inne uporządkowane zbiory dokumentów stanowią bazę wiedzy gromadzonej przez biurokrację. Dokument jest również podstawowym narzędziem oddziaływania na obywateli. Poprzez wydawanie pisemnych zezwoleń, dyspens od zakazów, zaświadczeń i innych przejawów władczego kształtowania sytuacji obywateli biurokracja zarządza sprawami publicznymi.

Tworzenie nadmiernej liczby dokumentów, jako przejaw biurokratyzmu, pozostaje w ścisłym związku z rozwojem technik biurowych i kancelaryjnych. Tok urzędowania zależy poniekąd od dostępnych technik rejestrowania informacji. Inny charakter ma system biurokratyczny oparty na dokumentach pisanych ręcznie, a zupełnie inne możliwości działania biurokratycznego daje druk i szybkie powielanie dokumentów. Coraz nowocześniejsze urzędnictwa biurowe, które służą do tworzenia dokumentów (np. maszyna do pisania, komputer, drukarka, kserokopiarka), dają urzędnikom możliwość intensyfikacji wymiany korespondencji z petentem i wzywania go do dostarczenia kolejnych dokumentów wymaganych do załatwienia sprawy. Taki rodzaj wzmożonego zarządzania poprzez dokumenty może być przez obywateli odbierany jako przejaw biurokratyzmu.

Współczesny rozwój technologii informatycznych i upowszechnienie środków komunikacji elektronicznej zmieniły oblicze biurokracji. Pejoratywnie oceniany biurokratyzm, którego pojmowanie zostało zredukowane do zjawiska mnożenia zbędnych dokumentów papierowych, może niebawem stanowić zamknięty rozdział. Zarządzanie obiegiem dokumentów papierowych i tworzenie papierowych rejestrów pozostawiało miejsce na dyskrecjonalne działania urzędników. Nadmierny formalizm wsparty dokumentami mógł służyć zasłanianiu urzędniczej bezradności, konformizmu, braku wiedzy i rutyny.

Cyfryzacja administracji zmieniła bardzo wiele w relacjach urzędnik–obywatel. W przypadku spraw załatwianych za pośrednictwem publicznych platform cyfrowych mamy do czynienia z pełną automatyzacją i zakodowanym algorytmem. W rezultacie nie ma miejsca na ludzką manipulację. Zostaje poniekąd spełniony Weberowski postulat instrumentalnej racjonalności, bezstronności i efektywności. Elektroniczna biurokracja może przynieść kres niektórym dysfunkcjom biurokracji. O sposobie załatwienia konkretnej sprawy będzie decydował zautomatyzowany system, co spowoduje, że urzędnicze uprzedzenia i antypatie wobec klientów, asekurantwo, brak kompetencji i konformizm nie dotkną petenta.

Ale elektroniczna administracja może stać się wyzwaniem także dla klienta. Precyzja elektronicznych procedur nie pozostawia miejsca na dowolność i arbitralność urzędnika, ale zarazem stawia takie same ograniczenia obywatelowi. Komputerowe formularze nie pozwalają na wprowadzanie jakichkolwiek danych nieodpowiadających sztywnym regułom. System odrzuci wszystko, co będzie niezgodne z zaprogramowanym algorytmem. W ten sposób petent nie będzie mógł powoływać się na jakieś szczególne okoliczności osobiste, które wcześniej mógł przedstawić na piśmie.

Współcześnie dostęp do e-administracji staje się coraz szerszy, nie tylko za sprawą publicznych platform (e-PUAP, Profil Zaufany, e-Dowód, e-Biznes). Obywatele, którzy korzystają z e-bankowości, tym samym otrzymują dostęp do wielu e-usług publicznych.

Biurokratyzm krytykowany w art. 227 k.p.a. jest utożsamiany z uciążliwymi dla obywatela przejawami specyficznej mentalności urzędniczej (np. konformizm, wyuczona bezradność, arogancja), a także z nadmiernym formalizmem związanym z zarządzaniem poprzez dokumenty. Elektroniczna administracja przerywa napięcie na linii urzędnik–obywatel. Zarazem jednak elektroniczny obieg dokumentów podlega pełnej

formalizacji połączonej z absolutną precyzją w stopniu nieznanym nawet idei biurokracji M. Webera.

Przepis art. 227 k.p.a. stanowi wyraz negatywnej oceny dysfunkcji tradycyjnej biurokracji, której podstawowym narzędziem był dokument papierowy. Proces digitalizacji dokumentów papierowych i ich migracja do systemów informatycznych, a także tworzenie nowych dokumentów w formie cyfrowej, otwiera nowy rozdział w dziejach biurokracji. Publiczne zarządzanie poprzez e-dokument powoduje, że procedura załatwiania spraw administracyjnych jest w pełni obrazowana przez oprogramowanie kancelaryjne do zarządzania obiegiem danych.

Ustawodawca, krytykując biurokratyzm zdiagnozowany w połowie XX w., nie mógł przewidzieć, jaka będzie pozycja obywatela wobec e-biurokracji, której fundamentem stał się e-dokument. W tym kontekście określony w art. 227 k.p.a. zakaz „biurokratycznego załatwiania spraw” stracił na aktualności. Być może przyszłość pozwoli zdefiniować nowe zagrożenia dla obywateli wynikające z e-biurokracji. Wówczas pojęcie „biurokratycznego załatwiania spraw” może otrzymać nowy desygnat i zaktualizować podstawę skargi powszechnej.

Powyższe uwagi znajdują odniesienie do spraw administracyjnych, w których występuje tylko jedna strona postępowania. Tym samym mamy do czynienia z relacją dwupodmiotową: urząd–obywatel, którą można skutecznie zautomatyzować wedle określonego algorytmu. Taki zabieg nie będzie możliwy w przypadku spraw administracyjnych, w których występuje wiele stron o sprzecznych interesach. Wskazać należy zwłaszcza tzw. postępowania masowe, w których uczestniczy kilkadziesiąt lub nawet kilkaset stron. Prawidłowy przebieg takiej procedury wymaga pełnego informowania stron o przebiegu postępowania i elementach projektowanego rozstrzygnięcia, co pozwoli stronom ocenić ewentualne skutki dla ich praw i interesów<sup>23</sup>. Jako przykład postępowań z udziałem dużej liczby stron można wskazać postępowania zmierzające do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Takie postępowania administracyjne z udziałem znacznej liczby stron o rozbieżnych interesach wymagają bardziej złożonych działań ze strony pracowników administracji. Korzystanie z systemów teleinformatycznych urzędu ograniczone jest zasadniczo do procedury publicznych ogłoszeń o treści

<sup>23</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 122.

złożonych wniosków, o terminach zgłaszania uwag, o wydanych postanowieniach lub decyzjach (art. 49–49b k.p.a.).

W postępowaniach administracyjnych, w których współuczestniczy wiele stron o sprzecznych interesach, do urzędnika należy kierowanie przebiegiem postępowania dowodowego oraz ocena zebranego materiału dowodowego. To funkcjonariusz wyznaczony do przeprowadzenia postępowania dokonuje oceny wiarygodności dowodów, uznaje określone okoliczności za uprawdopodobnione lub nie, weryfikuje poprawność formalną i merytoryczną podań. Urzędnik zachowuje więc duży zakres władzy dyskrecjonalnej, co daje pole do ujawnienia zachowań nagannych, będących pochodną rutyny, konformizmu, arogancji lub braku wiedzy. Działania takie mogą wypełniać znamiona „biurokratycznego załatwiania spraw”.

Postrzeżenie problematyki biurokratyzmu zachowuje aktualność również w przypadku tzw. administracji pierwszego kontaktu (ang. *street-level bureaucracy*, fr. *politiques du guichet*). Tutaj nadal relacje interpersonalne mają pierwszoplanowe znaczenie. Według tezy sformułowanej przez Michaela Lipsky’ego (ur. 1940) administracja pierwszego kontaktu to działania podejmowane przez wyspecjalizowanych pracowników służb publicznych, np. policjantów, strażaków, lekarzy, pielęgniarzy, nauczycieli, pracowników socjalnych, pracowników służb komunalnych. To oni stanowią łącznik pomiędzy obywatelem a zorganizowaną i hierarchiczną władzą, która kreuje polityki publiczne i ocenia ich efektywność. Funkcjonariusze zaliczeni do grupy pierwszego kontaktu pracują bezpośrednio z obywatelami lub, ogólniej, odbiorcami usług publicznych. Od tego, w jaki sposób korzystają z przyznanych im kompetencji, dostępu do zastrzeżonych informacji, uprawnień do nakładania kar, zależy postrzeżenie całej władzy publicznej przez obywateli<sup>24</sup>.

W polskich warunkach za administrację pierwszego kontaktu należy uznać przede wszystkim pracowników gminnych ośrodków pomocy społecznej, a zwłaszcza pracowników socjalnych przeprowadzających rodzinny wywiad środowiskowy<sup>25</sup>. Do administracji pierwszego kontaktu należy zaliczyć także pracowników powiatowych urzędów pracy<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980.

<sup>25</sup> Zob. M. Trochymiak, *Uznaniowość w pomocy społecznej. Działania pracowników socjalnych w świetle koncepcji street-level bureaucracy*, „Polityka Społeczna” 2018, nr 9, s. 12–18.

<sup>26</sup> Zob. K. Sztandar-Sztanderska, *Czego nie widać? Literatura o polityce rynku pracy a praktyki urzędników pierwszego kontaktu*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 2(14),

Wydaje się, że za urzędników pierwszego kontaktu można uznać nie tylko pracowników obsługujących petentów (tzw. *front desk*), ale również wykwalifikowanych kontrolerów wykonujących w terenie zadania powierzone inspekcji sanitarnej, inspekcji weterynaryjnej, inspekcji handlowej oraz pozostałym inspekcjom.

W codziennej pracy urzędnik pierwszego kontaktu rozwiązuje liczne dylematy powstające na styku stosowania ustawowych i politycznych zasad pomocy rodzinie czy promocji zatrudnienia a praktyką zdeterminowaną przez trudnych klientów, szczupłość środków do rozdysponowania oraz chęć uzyskania dobrych statystyk efektywności pracy. W rezultacie wielu urzędników wbrew osobistemu poczuciu sprawiedliwości poddaje się rutynie i konformizmowi, wchodząc tym samym w sferę biurokratyzmu.

Niemniej zakres władzy dyskrecjonalnej urzędników pierwszego kontaktu maleje, gdyż komputeryzacja i automatyzacja stopniowo wchodzi także na ten podstawowy, pierwszy poziom obsługi petenta. Klienci składają wnioski elektroniczne, a potrzebne informacje uzyskują z witryn internetowych. Z upływem czasu administracja pierwszego kontaktu, tzw. *street-level bureaucracy*, zmienia się w *screen-level bureaucracy*, czyli administrację wykonywaną z poziomu ekranu komputerowego. Urzędników wyręczają eksperci IT, którzy w wyznaczonych ramach prawnych i wedle ustalonej siatki pojęć tworzą algorytmy do obsługi petentów oraz ścieżki decyzyjne<sup>27</sup>.

## Podsumowanie

Wracając do głównego wątku rozważań, należy postawić pytanie o aktualność krytyki biurokratyzmu zamieszczonej w art. 227 k.p.a. Ustawodawca uznaje zjawisko „biurokratycznego załatwiania spraw” za naganne, godzące w słuszny interes obywateli, w ich prawo do dobrej administracji. Zjawisko to wynika z nawyków urzędniczych, uprzedzeń i antypatii wobec klientów, asekuranctwa, konformizmu i braku kompetencji pracowników administracji. Biurokratyzm manifestuje

s. 117–142; eadem, *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Warszawa 2016, s. 17–34.

<sup>27</sup> M. Bovens, S. Zouridis, *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, „Public Administration Review” 2002, vol. 62, no. 2, s. 177.

się w nadmiernym formalizmie i nakładaniu na obywatela obowiązku przedłożenia jak największej liczby dokumentów, co składa się na tzw. mitręgę urzędową.

Wymienione mankamenty w zamyśle ustawodawcy działającego w realiach istniejących w połowie XX w. miały ulec naprawie poprzez wyposażenie obywatela w prawo do wniesienia skargi na urzędnika przejawiającego „bezduszno-biurokratyczny” stosunek do petenta. Współcześnie jednak rozwiązanie legislacyjne zaproponowane w art. 227 k.p.a. traci coraz bardziej na aktualności. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest szybkie wkraczanie technologii informatycznych do współczesnej administracji. Konstytutywnym narzędziem administracji staje się e-dokument i automatyzacja relacji obywatel–organ administracji. W przypadku relacji bezosobowych i sztywnych reguł komunikacji opartych na algorytmie czynnik ludzki traci znaczenie. Załatwianie przez obywatela spraw za pomocą systemu teleinformatycznego eliminuje wszystkie te okoliczności, które były charakterystyczne dla relacji interpersonalnych. Usunięte zatem zostaną problemy wynikające ze szczególnej mentalności urzędniczej i maniery biurokratycznego załatwiania spraw. Trzeba jednak pamiętać, że część funkcjonariuszy właściwie pojmuje i wykonuje swoje zadania. Zastąpienie ich przez systemy tworzone przez ekspertów IT oznacza dla obywateli, że nie będą mogli w trudnych przypadkach otrzymać bezpośredniej pomocy u fachowego i okazującego empatię urzędnika.

Z perspektywy zachodzących zmian technologicznych w administracji publicznej należy dostrzec, że stale zmniejsza się zbiór desygnatów pojęcia „biurokratyczne załatwianie spraw”. Coraz mniejsza liczba interakcji personalnych na linii obywatel–urzędnik powoduje, że urzędnicy tracą władzę dyskrecyjną i tym samym sposobność do nagannych zachowań. Niemniej, jak się wydaje, jest za wcześnie, aby zakaz „biurokratycznego załatwiania spraw” uznać za relikw dawnych czasów i postulować wykreślenie tego sformułowania z treści art. 227 k.p.a. Nie mamy jeszcze pełnego obrazu, jak będzie wyglądała e-administracja i jakie są granice jej rozwoju. Nie można wykluczyć, że również administracja wspomagana przez technologie informatyczne będzie wykazywała określone dysfunkcje. Być może poziom formalizmu i tworzenia sztywnych rozwiązań spowoduje zagrożenie dla słuszych interesów obywateli nie mniejsze niż zagrożenie wynikające z uznaniowości pracowników administracji. Dlatego nie da się wykluczyć, że skarga na „biurokratyczne załatwianie spraw” stanie się w przyszłości



ważnym środkiem obrony przed nowymi dysfunkcjami e-administracji. Będzie to już jednak inny biurokracizm niż ten, któremu przeciwdziałał ustawodawca, kształtując treść art. 227 k.p.a.

Przekonanie o trwałości biurokracji jest obecne nie tylko w potocznym myśleniu, ale bywa akcentowane także w życiu publicznym. Jako znamienity przykład należy zacytować słowa Ronalda Reagana (1911–2004), byłego prezydenta Stanów Zjednoczonych, który stwierdził, że „biurokracja ze wszystkich rzeczy ziemskich jest najbliższa życiu wiecznemu: raz ustanowiona, nigdy się nie kończy”<sup>28</sup>.

## BUREAUCRATIC DISPOSAL OF MATTERS

### Summary

The article presents the issue of a bureaucratic disposal of matters by public administration authorities. The letter of dissatisfaction was introduced into Polish law as early as 1950. It was an expression of a negative attitude towards red tape. The prohibition of a bureaucratic disposal of matters is a guideline for the entire public sector. Bureaucracy is the negative behavior of officials: learned helplessness, routine, prejudices against applicants, assurance, conformism, and excessive formalism. The legislator's pejorative assessment does not refer to bureaucracy itself, but to red tape as a dysfunction of bureaucracy. Red tape is the result of organizational culture. The article presents the model of Weberian bureaucracy and a critique of it. The provisions obliging officials to act in a fair, impartial, reasonable and proper manner are discussed, and the example is given of proper, open, efficient and independent European Union administration. The tool that determines bureaucracy is the document. The creation of excessive amounts of documents, as a manifestation of bureaucracy (red tape), is closely related to the development of office techniques. However, the development of information technology and the dissemination of electronic communication channels have changed the face of bureaucracy. The direct contact between an official with an applicant is changing into screen-level bureaucracy, with the claimant's application being handled by the IT system. The official's discretionary power has been significantly reduced. The development of e-administration eliminates inappropriate actions of officials. However, a new type of bureaucracy is emerging by IT experts. Art. 227 of the Code of Administrative Proceedings can become a protective measure against the formalism of e-government.

**Keywords:** letter of dissatisfaction – bureaucracy – red tape – administrative proceedings

---

<sup>28</sup> R. Reagan, *Moja wizja Ameryki. Najważniejsze przemówienia 40. prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2004, s. 24.



## LITERATURA

- Bovens M., Zouridis S., *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, „Public Administration Review” 2002, vol. 62, no. 2.
- Brol M., *Racjonalizacja działalności organizacji zbiurokratyzowanych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1(61).
- Crozier M., *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, tłum. S. Łypacewicz, Warszawa 1967.
- Drenda L., *Biurokracja a wolność społeczeństwa w systemie rynkowym*, „Studia Ekonomiczne” 2013, t. 130.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6.
- Jemielniak D., *W obronie biurokracji*, „Master of Business Administration” 2010, nr 2. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Leszczyński L., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady polskiej procedury administracyjnej*, w: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. I. Rzucidło, Lublin 2011.
- Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980.
- Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, Warszawa 2002.
- Reagan R., *Moja wizja Ameryki. Najważniejsze przemówienia 40. prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2004.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Supernat J., *Biurokratyczne załatwianie spraw jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
- Sztandar-Sztanderska K., *Czego nie widać? Literatura o polityce rynku pracy a praktyki urzędników pierwszego kontaktu*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 2(14).
- Sztandar-Sztanderska K., *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Warszawa 2016.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.
- Trochymiak M., *Uznaniowość w pomocy społecznej. Działania pracowników socjalnych w świetle koncepcji street-level bureaucracy*, „Polityka Społeczna” 2018, nr 9.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2002.
- Żyrek-Horodyska E., *Biurokracja PRL-u w dokumencie Krzysztofa Kiesłowskiego w kontekście powieści „Urząd” Tadeusza Brezy i publikacji z „Trybuny Ludu”*, „Konteksty Kultury” 2015, t. 12, z. 3.



PAWEŁ SANCEWICZ\*

## **Cele wspierania inwestycji w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych oraz w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji**

### **Wprowadzenie**

Niedawno wprowadzone regulacje Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji<sup>1</sup> wpisują się w trend działań ustawodawcy gospodarczego zmierzających do unowocześnienia polskiej gospodarki i są bezpośrednią kontynuacją procesów modernizacyjnych zapoczątkowanych Ustawą z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>2</sup>. Omawiane przepisy prawne stanowią próbę dostosowania instrumentów prawnych do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że te dynamicznie zmieniające się realia wymagają stosowania coraz bardziej złożonych i innowacyjnych instrumentów ekonomicznych i prawnych. W związku z powyższym, a także ze względu na wagę przedmiotowych przepisów dla funkcjonowania gospodarki polskiej, zasadne jest poddanie ich bliższej analizie.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest porównanie celów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji z celami ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. W tekście zostaną również przybliżone zagadnienia związane z decyzją o wsparciu. Powyższe porównanie ma pozwolić odpowiedzieć na pytanie, czy ustawodawca

---

\* Paweł Sancewicz, dr, e-mail: p.sancewicz@mage.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5475-0956>.

<sup>1</sup> Dz.U. 2018, poz. 1162 ze zm., dalej „ustawa o w.n.i.”.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 482 ze zm., dalej „ustawa o s.s.e.”.

zmodernizował cele udzielania pośredniej pomocy publicznej w formie zwolnienia podatkowego w porównaniu do ustawy o s.s.e. Ponadto ukazane zostaną motywy towarzyszące ustawodawcy przy wprowadzaniu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

### **1. Cele ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz ustawy o wspieraniu nowych inwestycji**

Specjalne strefy ekonomiczne zostały ustanowione w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez: (1) rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, (2) rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej, (3) rozwój eksportu, (4) zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług, (5) zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej, (6) tworzenie nowych miejsc pracy, (7) zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej (art. 3 ustawy o s.s.e.). Warto w tym miejscu wskazać, że pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy o s.s.e. przedmiotowe cele nie ulegały zmianie od momentu uchwalenia tejże ustawy.

Jak wynika z powyżej przytoczonego art. 3 ustawy o s.s.e., cele tego aktu obejmowały przede wszystkim przeprowadzenie transformacji gospodarczej, w szczególności poprzez przyspieszenie rozwoju gospodarczego na określonych częściach terytorium kraju (art. 3 pkt 2, 5–7 ustawy o s.s.e.)<sup>3</sup>. Proces transformacji gospodarczej, jakkolwiek dość udany, spowodował, że w Polsce wystąpiło negatywne zjawisko bezrobocia (nadpodaż siły roboczej), a także miało miejsce niewykorzystywanie istniejącego majątku przemysłowego oraz infrastruktury gospodarczej<sup>4</sup>. Polska musiała na nowo zdefiniować i zbudować przemysł, który funkcjonowałby w warunkach rynkowych<sup>5</sup>. Równocześnie zapóźnienie technologiczne oraz niedobór krajowego kapitału spowodowały konieczność sprowadzania do Polski bezpośrednich inwestycji

<sup>3</sup> Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, druk sejmowy nr 2307/VIII kadencja, dalej „Uzasadnienie”, s. 1.

<sup>4</sup> Podobnie M. Rydlichowski, D. Wetoszka, *Art. 3*, w: *Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Komentarz*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587401426/198866> (dostęp: 1 I 2021).

<sup>5</sup> Por. Uzasadnienie, s. 1.

zagranicznych<sup>6</sup>. Wprowadzone ustawą o s.s.e.<sup>7</sup> instrumenty prawne zapewniały realizację powyżej wskazanych celów.

Wzorem dla funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (dalej „s.s.e.”) były rozwiązania chińskie (tak wywodzi A. Durski)<sup>8</sup> oraz (jak wskazuje M. Ofiarska) irlandzkie – strefa Shannon<sup>9</sup>. Biorąc pod uwagę te wzorce, ustanowiono obszary specjalne, na których przedsiębiorcy mogli prowadzić działalność gospodarczą na szczególnie korzystnych zasadach<sup>10</sup>. Ponadto, biorąc przykład z rozwiązań zagranicznych, powołano do obsługi przedsiębiorców podejmujących inwestycje wyspecjalizowane podmioty, mające charakter agencji – spółki zarządzające s.s.e.<sup>11</sup> L. Zacharko traktuje taki model wspierania inwestycji jako przejaw prywatyzacji zadań publicznych<sup>12</sup>.

Początkowo, w latach dziewięćdziesiątych XX w., s.s.e. nie spełniały pokładanych w nich nadziei<sup>13</sup>. Jednakże integracja Polski ze strukturami

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Pierwotny tekst ustawy o s.s.e. został opublikowany w: Dz.U. 1994, Nr 123, poz. 600. Ustawa weszła w życie 24 XII 1994 r.

<sup>8</sup> A. Durski, *Korzyści ze specjalnej strefy ekonomicznej*, „Handel Zagraniczny” 1988, nr 8, s. 1 i n.

<sup>9</sup> M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000.

<sup>10</sup> P. Otawski, *O koncepcji obszaru specjalnego*, w: *Prawo i administracja*, t. 2, pod red. R. Budzinowskiego, Piła 2003, s. 266 i n.; E. Kędra, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce jako forma pomocy regionalnej państwa*, w: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, pod red. S. Pikulskiego, W. Pływaczewskiego, J. Dobkowskiego, Olsztyn 2002, s. 196; J. Grabowski, *Specjalne strefy ekonomiczne. Charakterystyka prawna*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32, s. 73.

<sup>11</sup> Por. K. Horubski, *Spółka zarządzająca specjalną strefą ekonomiczną jako podmiot administracji publicznej*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, pod red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 380 i n.; M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, „Rejent” 2002, nr 5, s. 113–114.

<sup>12</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, L. Zacharko, Warszawa 2008, s. 361–368: „Z instytucją powierzenia zadań i kompetencji mamy również do czynienia w odniesieniu do upoważnień w zakresie wydawania zezwoleń na działalność gospodarczą w specjalnej strefie ekonomicznej. [...] państwo (organ administracji publicznej) powierza prywatnemu podmiotowi, tj. spółce prawa handlowego, wypełnianie zadań i funkcji, które należą do organów administracji (ale ich na niego nie przenosi). Podmiot prywatny uzyskuje szczególny status prawny, bowiem w imieniu naczelnego organu administracji wykonuje zadania kontrolne i wydaje indywidualne rozstrzygnięcia”.

<sup>13</sup> M.A. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 2, s. 15 i n. Inaczej M. Owczarski, *Specjalne strefy ekonomiczne*, Katowice 1997, s. 1 i n.

unijnymi, czego wyrazem był Układ Stowarzyszeniowy<sup>14</sup>, a także rychłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej<sup>15</sup> skłaniały przedsiębiorców liczących na dostęp do unijnego rynku do podejmowania wielu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Instrumenty prawne regulowane ustawą o s.s.e. uległy diametralnej zmianie w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą nowelizującą z 2000 r.<sup>16</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.<sup>17</sup> Do 1 stycznia 2001 r. zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy stanowiło środek reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo; było podstawą prawną do podejmowania działalności na terenie s.s.e.<sup>18</sup> Przedsiębiorca mógł prowadzić tylko działalność na

---

<sup>14</sup> Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi – sporządzony 16 XII 1991 r. (Dz.U. 1994 Nr 11, poz. 38 ze zm.).

<sup>15</sup> Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 IV 2003 r. (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864) – wszedł w życie 1 V 2004 r.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 16 XI 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2000 Nr 117, poz. 1228 ze zm.). Należy dodać, że ten akt miał na celu dostosowanie polskich przepisów dotyczących s.s.e. do wymogów unijnych w zakresie pomocy publicznej – por. uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej z 2000 r. (druk sejmowy nr 1705/III kadencja); R. Szulc, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 2, s. 10–18; E. Czerwińska, *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle negocjacji z UE*, Kancelaria Sejmu RP, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 751a, Warszawa 2000; Z. Jurczyk, *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle kontroli pomocy publicznej sprawowanej przez Komisję Europejską*, „Prawo Unii Europejskiej” 2004, nr 9, s. 8–10.

<sup>17</sup> B. Popowska, *Wieloznaczność terminu „zezwolenie” w świetle ustawodawstwa gospodarczego*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r.*, pod red. Z. Cieślaka, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2003, s. 499 i n.

<sup>18</sup> P. Sancewicz, *Ceny transferowe w specjalnych strefach ekonomicznych ze szczególnym uwzględnieniem sposobu ustalania ceny między jednostką strefową a pozastrefową*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 4, s. 85.

terenie s.s.e.<sup>19</sup>, a bezwzględnym warunkiem prowadzenia takiej działalności było posiadanie ważnego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy. Od 1 stycznia 2001 r. działalność na terenie s.s.e. była wolna – każdy przedsiębiorca mógł prowadzić na jej terenie działalność gospodarczą, jeśli jednak chciał korzystać z regionalnej pomocy publicznej, musiał uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy uprawniające do korzystania z pomocy publicznej (dalej „zezwolenie strefowe”)<sup>20</sup>. Istotne zmiany weszły w życie również w 2004 r.<sup>21</sup>

Renesans strefy przeżywały w okresie od 2004 r., tj. od wejścia Polski do Unii Europejskiej, kiedy to przedsiębiorcy podejmowali miliardowe inwestycje i tworzyli nowe miejsca pracy<sup>22</sup>. Zgodnie z danymi zawartymi w Koncepcji rozwoju s.s.e. we wszystkich tych strefach poniesiono na koniec czerwca 2008 r. nakłady inwestycyjne łącznie w wysokości 51,2 mld zł, natomiast miejsc pracy w strefach było 197 tys., z czego 152 tys. to nowe miejsca pracy utworzone w wyniku realizacji inwestycji strefowych<sup>23</sup>.

Rozkwit specjalnych stref ekonomicznych skończył się pod koniec 2008 r. wraz z nadejściem do Polski światowego kryzysu ekonomicznego<sup>24</sup>. Odływ środków i inwestycji zagranicznych zachwiał kondycją finansową wielu przedsiębiorców strefowych<sup>25</sup>.

Zmiany ustawy o s.s.e. podjęte w latach 2008–2015 oraz rozporządzeń wykonawczych do niej nie miały kompleksowego charakteru, lecz dotyczyły co do zasady zagadnień bieżących<sup>26</sup>. Jednakże zmiany te dostosowywały regulacje dotyczące s.s.e. do przepisów unijnego prawa pomocy

<sup>19</sup> Por. m.in. M. Ofiarska, *Specjalne strefy...*, s. 121 i n.

<sup>20</sup> Tak B. Popowska, *Wieloznaczność...*, s. 499 i n.; K. Horubski, *Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej uprawniającego do korzystania z pomocy publicznej*, w: *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2007, s. 35–47.

<sup>21</sup> A. Michaliszyn, A. Pośniak, *Specjalne strefy ekonomiczne po 1 maja 2004 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 5, s. 22–24.

<sup>22</sup> P. Sancewicz, *Wygaśnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej*, w: *Prawo i administracja*, t. 9, pod red. K. Wojtczak, Piła 2010, s. 241.

<sup>23</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 6 i n. Natomiast na koniec grudnia 2016 r. przedsiębiorcy posiadali 2263 ważne zezwolenia na prowadzenie na terenie specjalnych stref ekonomicznych działalności gospodarczej, skumulowana wartość zainwestowanego kapitału wyniosła blisko 112,3 mld zł, inwestorzy zatrudniali łącznie ponad 332 tys. pracowników (por. Uzasadnienie, s. 3).

<sup>24</sup> P. Sancewicz, *Wygaśnięcie zezwolenia...*, s. 241.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Uzasadnienie, s. 1.



publicznej, w szczególności Rozporządzenia 800/2008<sup>27</sup> i Rozporządzenia 651/2014<sup>28</sup> oraz w 2013 r. przedłużyły funkcjonowanie s.s.e. do 2026 r.<sup>29</sup>

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. model wspierania inwestycji i zarządzania inwestycjami poprzez spółki zarządzające s.s.e., podmioty prawa handlowego, które skupiały się wyłącznie na określonych obszarach kraju, był uważany za najbardziej efektywny i nowoczesny. Rozwiązania te jednak nie przystawały już do ówczesnych realiów społeczno-gospodarczych, generując niepotrzebne obciążenia administracyjne zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i administracji publicznej – chodzi tu przede wszystkim o długotrwałą i czasochłonną procedurę obejmowania gruntów specjalną strefą ekonomiczną.

Przedsiębiorcy ponadto mieli nieraz kłopoty z wydzieleniem działalności prowadzonej na terenie strefy oraz poza nią (jest to pogląd powszechnie przyjmowany w doktrynie – zob. P. Sancewicz<sup>30</sup>, M. Michalski, L. Patrzek, R. Sadowski<sup>31</sup>). Od czasu bowiem nowelizacji przepisów z 2001 r. przedsiębiorcy stanęli przed koniecznością dokonywania rozliczeń między jednostkami w s.s.e. a jednostkami pozastrefowymi<sup>32</sup>. Problemów przysparzała też alokacja przychodów i kosztów do działalności strefowej lub pozastrefowej<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 VIII 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.Urz. UE L 2008, 214.3 ze zm.).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 VI 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z 26 VI 2014, s. 1 ze zm.).

<sup>29</sup> Funkcjonowanie s.s.e. zostało przedłużone aż do 2026 r. – w drodze nowelizacji rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących wszystkich czternastu s.s.e.; do każdego z rozporządzeń dodano przepis: Strefa działa do 31 XII 2026 r. – zob. proces legislacyjny w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, sygn. RD116, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/3/projekt/40237> (dostęp: 30 XII 2020); por. także *Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2010*, pod red. P. Barańskiego, Warszawa 2010; por. też P. Tynel, *Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywę funkcjonowania*, Warszawa 2011, s. 3 i n.

<sup>30</sup> P. Sancewicz, *Ceny transferowe...*, s. 84, 86 i n.

<sup>31</sup> M. Michalski, L. Patrzek, R. Sadowski, *Prowadzenie działalności na terenie s.s.e. i poza nią a wymóg stosowania przepisów o cenach transferowych*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 7, s. 16–22.

<sup>32</sup> P. Sancewicz, *Ceny transferowe...*, s. 86.

<sup>33</sup> Por. *Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2011*, s. 37. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez KPMG najczęściej wskazywanym problemem związanym ze zwolnieniem podatkowym okazała się w roku 2010 konieczność rozdzielania kosztów i przychodów opodatkowanych oraz kosztów i przychodów zwolnionych – na taki problem wskazało aż 57% ankietowanych respondentów.

Inaczej niż w ustawie o s.s.e., w ustawie o w.n.i. nie zawarto bezpośrednio regulacji w zakresie celów ustawy. Jednakże zidentyfikowanie tych celów jest możliwe na podstawie innych dokumentów, niestanowiących źródeł prawa. W szczególności, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o w.n.i., jej celem jest stymulowanie wzrostu inwestycji prywatnych, co ma się przyczynić do: (1) rozwoju innowacyjnych dziedzin działalności gospodarczej; (2) tworzenia nowych stabilnych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników; (3) rozwoju nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystania w gospodarce narodowej; (4) zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług; (5) rozwoju eksportu; (6) zahamowania wzrostu różnicowań regionalnych. Warto wskazać, że tenże katalog celów jest spójnie przytaczany w aktach wydawanych przez organy administracji publicznej<sup>34</sup>.

Cele ustanowienia ustawy o w.n.i. zostały wyrażone (i uzupełnione) również w uzasadnieniu do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 VIII 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>35</sup>. W Ocenie Skutków Regulacji wskazano, że „[p]omoc publiczna na nowe inwestycje znacząco wpływa na przedsiębiorczość sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz na jego konkurencyjność, ponieważ kwoty nieodprowadzonego podatku dochodowego mogą być przeznaczone na rozwój firm”<sup>36</sup>. Nacisk ustawodawcy na realizację tego rodzaju celów akcentuje też A. Czerniak, wskazując, że wprowadzone regulacje mają na celu

<sup>34</sup> Interpretacja Ogólna Ministra Finansów z 25 X 2019 r., DD5.8201.10.2019; Objasnienia podatkowe z 6 III 2020 r. dotyczące sposobu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania podatkiem dochodowym, osiągniętego z działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu, o której mowa w ustawie z dnia 10 V 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-dnia-6-marca-2020-r-dotyczace-sposobu-ustalania-dochodu-zwolnionego-z-opodatkowania-podatkiem-dochodowym-osiagnietego-z-dzialalnosci-gospodarczej-okreslonej-w-decyzji-o-wsparciu-o-ktorej-mowa-w-ustawie-z-dnia-10-maja-2018-r-o-wspieraniu-nowych-inwestycji> (dostęp: 30 XII 2020, s. 9); zob. także interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 25 X 2019, 0111-KDIB1-3.4010.354.2019.2.MO; interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 6 IX 2019, 0111-KDIB1-3.4010.290.2019.1.BM; interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 21 VIII 2019, 0114-KDIP-2-1.4010.275.2019.1.JC oraz interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 7 VIII 2019, 0111-KDIB1-3.4010.247.2019.1.MBD.

<sup>35</sup> RD 354, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311957> (dostęp: 31 XII 2020).

<sup>36</sup> Ocena Skutków Regulacji do projektu rozporządzenia Rady Ministrów z 28 VIII 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację

przede wszystkim zachęcanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców do inwestycji w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo<sup>37</sup>.

## 2. Model wspierania nowych inwestycji w ustawie o w.n.i.

Nowym modelem rozwoju gospodarczego jest model odpowiedzialnego rozwoju opartego na trwałym wzroście gospodarczym<sup>38</sup>. Należy przejść z gospodarki postindustrialnej do gospodarki innowacyjnej, opartej na nowych technologiach, wiedzy i kreującej wysokopłatne miejsca pracy<sup>39</sup>. Państwo przy tym musi podjąć aktywną politykę innowacyjną<sup>40</sup>.

Polityka innowacyjna jest to świadoma i celowa działalność organów państwa służąca rozwojowi systemu innowacji, tzn. systemu instytucji, umiejętności i zachęt (podatkowych, kredytowych) w celu wprowadzenia innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa oraz zwiększania wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją i edukacją<sup>41</sup>. Realizacja tego celu polityki innowacyjnej wymaga stworzenia systemu środków

---

nowych inwestycji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/12311957/12510909/12510910/dokument342743.pdf> (dostęp: 1 I 2021), s. 3–4.

<sup>37</sup> A. Czerniak, *Nowe SSE, czyli co zmieniło się po wejściu w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 6, s. 37 i n.

<sup>38</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, stanowiąca załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14 II 2017 r. (M.P. poz. 260), s. 418, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf> (dostęp: 1 I 2021); D. Standerski, *Ocena Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 4, s. 42 i n. „Jednym z zakładanych efektów realizacji SOR jest trwały rozwój gospodarczy oraz rozwój zrównoważony terytorialnie. Powyższe oznacza położenie nacisku na rozwój wszystkich terytoriów przez wzmocnienie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym, miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz innych miast i wsi, które znajdują się na terenach powiatów, gdzie bezrobocie przekracza 160% średniej krajowej. Zaprojektowany w ustawie system wsparcia w postaci prawa do uzyskania przez przedsiębiorcę zwolnienia od podatku dochodowego stanowić będzie ważne i skuteczne narzędzie zachęcające przedsiębiorców do inwestowania na terenie całego kraju” (zob. Uzasadnienie, s. 1).

<sup>39</sup> P. Sancewicz, *Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2019, nr 3, s. 84.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> K. Kokocińska, *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw – nowe zadania państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 12, s. 20.

i instrumentów z bardzo rozmaitych sfer aktywności<sup>42</sup>. Mowa tu o edukacji na różnych poziomach kształcenia, o rozwoju nauki poprzez programy badawcze, grantach, budowie infrastruktury działalności innowacyjnej<sup>43</sup>.

Przy tym polityka państwa musi zmierzać do zapewnienia wzrostu gospodarczego opartego w większym stopniu na wiedzy, cyfryzacji i innowacyjności, uwzględniając, że zaostrza się konkurencja zagraniczna, gospodarka się w coraz większym stopniu globalizuje, a po okresie kryzysu gospodarczego nie nastąpił wyraźny okres ożywienia<sup>44</sup>. W konsekwencji bez bodźców w tym zakresie prawdopodobny jest scenariusz, zgodny z którym w średnio- i długoterminowej perspektywie w gospodarce wystąpi wiele negatywnych tendencji (np. pułapka średniego dochodu)<sup>45</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy założyć, że celem ustawy o wspieraniu nowych inwestycji było przejście od gospodarki postindustrialnej do gospodarki innowacyjnej, opartej na nowych technologiach, innowacyjności, wiedzy zapewniającej trwały rozwój i kreującej wysokopłatne miejsca pracy.

W przeciwieństwie do ustawy o s.s.e., w ustawie o w.n.i. zrezygnowano z ograniczeń terytorialnych dotyczących możliwości uzyskania wsparcia w formie zwolnienia od podatku dochodowego. Rozciągnięcie wspierania nowych inwestycji na cały kraj eliminuje konieczność przeprowadzania przez przedsiębiorców oraz Radę Ministrów żmudnej i kosztownej procedury rozszerzania s.s.e. na grunty prywatne. Tym samym zlikwidowano dualizm warunków dla pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom, którzy nie podejmują inwestycji od początku (inwestycja typu „Greenfield”), lecz rozbudowują posiadany zakład (inwestycja typu „Brownfield”). Oczywiście wymusza to dokładniejszą weryfikację, czy przedsiębiorcy realizujący inwestycję typu Brownfield spełniają warunki dla uznania ich nakładów za nową inwestycję w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o w.n.i.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Jak wskazuje autorka, dotyczy to w szczególności tworzenia ośrodków specjalizujących się w działaniu na rzecz przedsiębiorczości, transferu technologii i informacji oraz poprawy konkurencyjności gospodarki, a w szczególności parków technologicznych, sieci pomocy technicznej i technologicznej, centrów innowacji i centrów transferu technologii (ibidem).

<sup>44</sup> P. Sancewicz, *Wspieranie działalności...*, s. 84–85.

<sup>45</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Strategia...*, s. 418.

<sup>46</sup> Definicja nowej inwestycji uległa zmianie w wyniku nowelizacji wprowadzonej Ustawą z dnia 19 VI 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym

Decyzję o wsparciu, podobnie jak w przypadku s.s.e.<sup>47</sup>, wydają, na podstawie upoważnień ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze rozporządzeń, podmioty zarządzające s.s.e.<sup>48</sup> Co do zasady bowiem decyzja o wsparciu ma być wydawana przez ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 13 ust. 2 ustawy o w.n.i.). Jednakże, zgodnie z uprawnieniem ministra do przeniesienia kompetencji określonym w art. 23 ustawy o w.n.i.<sup>49</sup>, kompetencja ta została powierzona podmiotom zarządzającym poszczególnymi s.s.e.<sup>50</sup> – na obszarach przypisanych temu zarządzającemu obszarem<sup>51</sup>.

---

postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086), która weszła w życie 24 VI 2020 r. – nowa inwestycja oznacza: a) inwestycję w rzeczowe aktywa trwale lub wartości niematerialne i prawne związane z założeniem nowego zakładu, zwiększeniem zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu przez wprowadzenie produktów uprzednio nieprodukowanych w zakładzie lub zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącego zakładu lub b) nabycie aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostałby zamknięty, gdyby zakup nie nastąpił, przy czym aktywa nabywane są przez przedsiębiorcę niezwiązanego ze sprzedawcą i wyklucza się samo nabycie akcji lub udziałów przedsiębiorstwa.

<sup>47</sup> Por. P. Sancewicz, *Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej z uwzględnieniem procedur udzielania pomocy publicznej*, w: *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2013, s. 180–181.

<sup>48</sup> Zaangażowanie podmiotów zarządzających s.s.e. w proces udzielania decyzji o wsparciu według ustawy o w.n.i. stanowi jeden z istotnych powodów utrzymania w mocy ustawy o s.s.e. – ustroj i zasady wykonywania zadań przez podmioty zarządzające s.s.e. zostały uregulowane w tym akcie.

<sup>49</sup> Artykuł 23 ustawy o w.n.i. zawiera również kompetencję do wykonywania, w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki, kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu – uwzględniając sprawność postępowania oraz specyfikę obszaru.

<sup>50</sup> Por. np. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Kostrzyńsko-Słubicką Specjalną Strefą Ekonomiczną wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz.U. 2018, poz. 1710); Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Specjalną Strefą Ekonomiczną Euro-Park Mielec wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz.U. 2018, poz. 1708); Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Katowicką Specjalną Strefą Ekonomiczną wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz.U. 2018, poz. 1704).

<sup>51</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym (Dz.U. 2018, poz. 1698). Warto też wskazać w tym miejscu art. 5 ustawy o w.n.i. – wsparcie może być udzielone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podzielonym na obszary, zgodnie z ust. 3, z uwzględnieniem spójności terytorialnej, powiązań gospodarczych oraz granic powiatów (art. 5 ust. 2 ustawy o w.n.i.). Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, obszary, na których poszczególni zarządzający obszarami

Decyzję o wsparciu wydaje się na wniosek przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie zawierający plan realizacji nowej inwestycji (art. 13 ust. 2 ustawy o w.n.i.). Z tego przepisu wynika, że niezbędnym elementem wniosku o wsparcie jest plan realizacji nowej inwestycji – plan ten nie został zdefiniowany w ustawie o w.n.i. Jednakże na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 3<sup>52</sup> ustawy o w.n.i.<sup>53</sup> Rada Ministrów wydała Rozporządzenie z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>54</sup> (dalej „rozporządzenie o pomocy publicznej”), w którym określiła m.in. wzór wniosku o wydanie decyzji o wsparciu zawierający w szczególności określenie przedsiębiorcy oraz elementy planu realizacji nowej inwestycji. Przedsiębiorca w ramach takiego planu zobowiązany jest do określenia m.in. lokalizacji inwestycji, przedmiotu działalności gospodarczej prowadzonej w ramach inwestycji oraz terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji nowej inwestycji<sup>55</sup>.

będą wykonywać zadania określone w ustawie, przez przypisanie zarządzającym terenów położonych w administracyjnych granicach powiatów, mając na względzie kryteria określone w ust. 2 oraz sprawność zarządzania poszczególnymi obszarami (art. 5 ust. 3 ustawy o w.n.i.).

<sup>52</sup> Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu obejmuje: (1) rodzaje działalności gospodarczej, na które nie będzie wydawana decyzja o wsparciu, (2) szczegółowe kryteria jakościowe, (3) szczegółowe kryteria ilościowe, (4) sposób weryfikacji spełniania wymagań, (5) warunki udzielania pomocy publicznej, (6) maksymalną dopuszczalną wielkość pomocy publicznej, której można udzielić przedsiębiorcy, (7) sposób ustalania terminu obowiązywania decyzji o wsparciu dla danej inwestycji, (8) rodzaje kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą publiczną z tytułu nowej inwestycji, (9) sposób dyskонтowania kosztów inwestycji i wielkości pomocy publicznej na dzień wydania decyzji o wsparciu, (10) sposób ustalania wielkości dopuszczalnej pomocy publicznej w przypadku prowadzenia działalności na podstawie więcej niż jednej decyzji o wsparciu, (11) sposób wydzielenia organizacyjnego działalności objętej decyzją o wsparciu oraz prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej decyzją o wsparciu, (12) wzór wniosku o wydanie decyzji o wsparciu zawierający w szczególności określenie przedsiębiorcy oraz elementy planu realizacji nowej inwestycji.

<sup>53</sup> Wytyczne dotyczące treści aktu obejmują konieczność zapewnienia zgodności udzielonej pomocy publicznej z prawem Unii Europejskiej, rozwój obszarów, a także potrzebę oceny spełnienia warunków udzielenia wsparcia oraz potrzebę zapewnienia jednolitości wniosków i sprawnej realizacji nowej inwestycji w tym zakresie.

<sup>54</sup> Dz.U. 2018, poz. 1713.

<sup>55</sup> Plan realizacji inwestycji obejmuje następujące elementy: lokalizację (wraz z dokładnym określeniem działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie, ze wskazaniem obrębu oraz numeru działki); szczegółowy opis przedsięwzięcia (do wniosku można załączyć biznesplan, o ile przedsiębiorca taki posiada); przedmiot działalności gospodarczej prowadzonej w ramach inwestycji – przedmiot działalności gospodarczej określa się zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 IX 2015 r.



Decyzję o wsparciu wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 15 lat (art. 13 ust. 3 ustawy o w.n.i.)<sup>56</sup>. Okres, na który jest wydawana decyzja o wsparciu, uzależnia się od intensywności pomocy publicznej ustalonej dla danego obszaru (art. 13 ust. 4 ustawy o w.n.i.). Decyzję o wsparciu wydaje się na realizację nowej inwestycji, która spełnia kryteria ilościowe i jakościowe oraz w ramach działalności gospodarczej niewyłączonej zgodnie z rozporządzeniem o pomocy publicznej (art. 14 ust. 1 ustawy o w.n.i.). Należy bowiem podkreślić, że podobnie jak w wypadku specjalnych stref ekonomicznych, wsparcie nie może być udzielane na wszystkie rodzaje działalności – powinno dotyczyć najistotniejszych dziedzin gospodarki, tak aby realizować cele ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, a także cele pomocy publicznej określone w prawie unijnym<sup>57</sup>. Zgodnie z § 2 rozporządzenia o pomocy publicznej decyzja o wsparciu nie jest wydawana m.in. na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania materiałów wybuchowych, usług instalowania, napraw, konserwacji i remontu maszyn i urządzeń wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie realizacji nowej inwestycji realizowanej na podstawie decyzji o wsparciu, usług związanych z rekultywacją i pozostałych usług związanych z gospodarką odpadami, handlu hurtowego i detalicznego, usług finansowych i ubezpieczeniowych, usług administracji publicznej i obrony narodowej oraz energetyki. Zwraca uwagę fakt, że wyłączenia z możliwości uzyskiwania decyzji o wsparciu są bardzo podobne do rodzajów działalności, na które nie udzielano zezwolenia w ustawie o s.s.e.<sup>58</sup>

w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz.U. 2015, poz. 1676 oraz Dz.U. 2017, poz. 2453); datę rozpoczęcia realizacji nowej inwestycji; datę zakończenia realizacji nowej inwestycji; sumę i wykaz kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji; maksymalną wysokość kosztów kwalifikowanych; harmonogram ponoszenia kosztów kwalifikowanych; liczbę pracowników zatrudnionych w związku z nową inwestycją; okres utrzymania zatrudnienia w związku z nową inwestycją; maksymalną liczbę nowych miejsc pracy, których koszty będą kwalifikowane jako dwuletnie koszty pracy; w przypadku istniejącego zakładu – średnioroczny poziom zatrudnienia z 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, a jeżeli zakład istnieje krócej – średnie zatrudnienie z całego okresu; kryteria jakościowe, do spełnienia których zobowiązuje się przedsiębiorca – kryteria, o których mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia o pomocy publicznej.

<sup>56</sup> Jeżeli w dniu wydania decyzji o wsparciu powierzchnia terenu, na którym ma być zlokalizowana nowa inwestycja, jest położona co najmniej w 51% w granicach specjalnej strefy ekonomicznej w rozumieniu art. 2 ustawy o s.s.e., decyzję o wsparciu nowej inwestycji wydaje się na okres 15 lat (art. 13 ust. 5 ustawy o w.n.i.).

<sup>57</sup> Por. P. Sancewicz, *Zezwolenie...*, s. 182–183.

<sup>58</sup> Zob. ibidem.



Elementy decyzji o wsparciu zostały określone w art. 15 ust. 1 ustawy o w.n.i. Decyzja o wsparciu określa okres jej obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, które przedsiębiorca jest obowiązany spełnić, dotyczące: (1) zatrudnienia przez przedsiębiorcę w związku z nową inwestycją, przez określony czas, określonej liczby pracowników; (2) poniesienia przez przedsiębiorcę w określonym terminie kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji; (3) terminu zakończenia realizacji nowej inwestycji, po upływie którego koszty nowej inwestycji poniesione przez przedsiębiorcę nie mogą być uznane za koszty kwalifikowane, z wyłączeniem dwuletnich kosztów pracy, kosztów związanych z najmem lub dzierżawą gruntów, budynków i budowli oraz leasingu finansowego, które mogą być kwalifikowane po terminie zakończenia inwestycji; (4) maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych, jakie mogą być uwzględnione przy określeniu maksymalnej wysokości pomocy publicznej; (5) kryteriów ilościowych i kryteriów jakościowych, do których spełnienia zobowiązał się przedsiębiorca; (6) terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana z uwzględnieniem danych ewidencyjnych nieruchomości (art. 15 ustawy o w.n.i.). Poprzez bezpośrednie odwołanie w art. 21 ustawy o w.n.i. do Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>59</sup> ustawodawca wprost przesądził, że decyzja o wsparciu stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu tejże ustawy. Tym samym decyzja o wsparciu będzie wydawana w klasycznej procedurze przewidzianej w k.p.a. Inaczej niż w przypadku s.s.e. nie przewidziano cywilnoprawnych elementów postępowania, takich jak przetarg czy negocjacje. W konsekwencji w przypadku ustawy o w.n.i. zrezygnowano z obecnego w ustawie o s.s.e. swoistego postępowania administracyjnego, zawierającego elementy cywilnoprawne. Zamiast tego ustawa o wspieraniu nowych inwestycji całkowicie opiera się na klasycznej procedurze administracyjnej.

Aby przedsiębiorca mógł uzyskać decyzję uprawniającą do korzystania ze zwolnienia podatkowego, jego przedsięwzięcie inwestycyjne musi spełniać nie tylko kryteria ilościowe, ale także jakościowe – zgodnie z punktacją określoną w rozporządzeniu o pomocy publicznej (np. osiągnięcie odpowiedniego poziomu sprzedaży poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; utworzenie wysokopłatnych miejsc pracy i oferowanie stabilnego zatrudnienia czy prowadzenie działalności

<sup>59</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej „k.p.a.”.

gospodarczej o niskim negatywnym wpływie na środowisko potwierdzone odpowiednimi certyfikatami). Wprowadzenie takiej punktacji redukuje uznaniowość organu wydającego decyzję o wsparciu, a ponadto daje pewność, że wsparciem zostaną objęte najistotniejsze dla gospodarki polskiej przedsięwzięcia inwestycyjne.

W konsekwencji pozytywnie należy ocenić wprowadzoną regulację w porównaniu z art. 16 ustawy o s.s.e. (zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy uprawniającej do korzystania z pomocy publicznej) w następującym zakresie:

– wyeliminowano wątpliwości co do reglamentacyjnego charakteru decyzji o wsparciu. Słusznie zrezygnowano ze środka prawnego, jakim jest zezwolenie, co stanowi realizację postulatów wskazywanych w doktrynie<sup>60</sup>;

– zrezygnowano z dualistycznej procedury łączącej elementy procedury cywilnoprawnej z administracyjną (art. 17 ustawy o s.s.e.). Z art. 21 ustawy o w.n.i bez żadnych wątpliwości wynika, że decyzja o wsparciu stanowi klasyczną decyzję administracyjną w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego;

– poprzez wprowadzenie jakościowych i ilościowych przesłanek przyznania pomocy publicznej w formie decyzji o wsparciu redukuje się uznaniowość<sup>61</sup> organu wydającego decyzję, co również stanowi oczekiwaną zmianę.

Specjalne strefy ekonomiczne w obecnym kształcie mają działać do 2026 r., co wynika z właściwych rozporządzeń ustanawiających poszczególne strefy<sup>62</sup>. Natomiast ustawa o wspieraniu nowych inwestycji ma obowiązywać bezterminowo i taki też będzie charakter udzielanego wsparcia. Jednakże, jak wskazano powyżej, decyzje o wsparciu mają być udzielane na okres od 10 do 15 lat.

Jako że przedsiębiorcy z pomocy publicznej korzystają w formie zwolnienia podatkowego (zob. art. 3 ustawy o w.n.i.), okres od 10 do 15 lat ważności decyzji o wsparciu może okazać się zbyt krótki, by mogli

<sup>60</sup> P. Sancewicz, *Zezwolenie...*, s. 200 i n.

<sup>61</sup> W kontekście uznaniowości zezwolenia strefowego: M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 274.

<sup>62</sup> Por. np. § 1 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 XII 2008 r. w sprawie kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz.U. 2020, poz. 162); § 1 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 XII 2008 r. w sprawie katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz.U. 2019, poz. 2376); § 1 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 XII 2008 r. w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz.U. 2020, poz. 1013).

wykorzystać przysługującą im pomoc publiczną. W początkowej fazie inwestycji przedsiębiorcy nie generują dochodu, gdyż ponoszą wysokie koszty inwestycyjne. Po poniesieniu nakładów inwestycyjnych i po zakończeniu inwestycji, przedsiębiorcy powinni rozpocząć realizację zysków związanych ze wsparciem<sup>63</sup>, a tym samym korzystać z pomocy publicznej<sup>64</sup>.

Przez realizację zysków należy rozumieć taką fazę inwestycji, w której przedsiębiorca nie ponosi już nakładów inwestycyjnych, tylko prowadzi działalność operacyjną, która wiąże się w dodatku z generowaniem zysku. Powyższe jest powiązane z możliwością korzystania ze zwolnienia podatkowego. Należy podkreślić, że ze zwolnienia podatkowego można korzystać wyłącznie wtedy, gdy jest osiągnięty dochód, rozumiany, zgodnie np. z art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>65</sup>, jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania. W wypadku niewykazania dochodu nie będzie można zastosować zwolnienia podatkowego. Idealnym modelem jest sytuacja, gdy przedsiębiorca wykorzysta po zakończeniu inwestycji całość przysługującego mu zwolnienia podatkowego, a następnie – po wygaśnięciu decyzji o wsparciu – kontynuuje działalność gospodarczą na zasadach ogólnych.

Wedle badań z 2011 r. prowadzonych w odniesieniu do specjalnych stref ekonomicznych 62% przedsiębiorców nie osiągnęło zwrotu inwestycji w s.s.e. w formie zwolnienia podatkowego, a ponad 30% przedsiębiorców spodziewa się skorzystać ze zwolnienia podatkowego do końca funkcjonowania s.s.e. w mniej niż 50%<sup>66</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, należy *de lege ferenda* rozważyć przedłużenie okresu ważności decyzji o wsparciu.

Na koniec należy dodać, że ustawodawca zdecydował o nieuchyleniu ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Według opinii wyrażonej w uzasadnieniu obowiązywanie dwóch ustaw spowoduje

---

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 3 ustawy o w.n.i. wsparcie na realizację nowej inwestycji jest udzielane w formie zwolnienia od podatku dochodowego, na zasadach określonych odpowiednio w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych.

<sup>64</sup> Szerzej na temat korzystania ze zwolnienia podatkowego zob. R. Pięta-Mintus, A. Truskolawski, *Specjalne Strefy Ekonomiczne – instrument promowania inwestycji poprzez zwolnienia podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 1, s. 20–27; ponadto na temat ustalania dochodu w s.s.e. zob. J.F. Mika, R. Piekarczyk, *Podatkowe aspekty działalności w specjalnych strefach ekonomicznych*, Wrocław 2012, s. 81 i n.

<sup>65</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 865 ze zm.

<sup>66</sup> Por. *Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2011*, s. 42–43; por. też P. Tynel, *Specjalne strefy ekonomiczne...*, s. 3 i n.

czytelny podział na inwestycje, które będą korzystały z dotychczasowego wsparcia do 2026 r. w ramach zezwoleń wydanych na podstawie ustawy o s.s.e., oraz inwestycje zupełnie nowe, które będą mogły skorzystać ze wsparcia na podstawie ustawy o w.n.i.<sup>67</sup> Zgodnie z uzasadnieniem ustawy ma to sprzyjać ocenie funkcjonowania systemu wspierania inwestycji poprzez zwolnienia podatkowe<sup>68</sup>.

## Podsumowanie

Ustawodawca istotnie zmodernizował cele udzielania wsparcia w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji w stosunku do celów wskazanych w ustawie o s.s.e. Równocześnie zdecydował o nieuchylaniu ustawy o s.s.e. Tak jak w ustawie o s.s.e. kładziono nacisk na kwestie związane z transformacją gospodarczą (np. cele polegające na zagospodarowaniu istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej oraz kwestie związane z niewykorzystanymi surowcami naturalnymi), tak w ustawie o w.n.i. nacisk położono na realizację celów związanych z budową innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy – wskazanie w uzasadnieniu na cel tworzenia nowych stabilnych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz na konieczność zahamowania wzrostu różnicowań regionalnych.

Ponadto ustawodawca zdecydował o nieuchylaniu ustawy o s.s.e. Najważniejszymi powodami dla takiego rozstrzygnięcia było zachowanie ważności zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w s.s.e. (por. art. 40 ustawy o w.n.i.) i konieczność rozliczania pomocy publicznej w zakresie i przez czas wskazany w tych zezwoleniach, a także pełnienie zadań określonych w ustawie o w.n.i. przez podmioty zarządzające s.s.e.

Pozostaje tylko wyrazić wątpliwość, czy cele ustawy nie powinny być wprost wyrażone w ustawie o w.n.i. Akt ten odwołuje się co prawda do dokumentów strategicznych wskazanych w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>69</sup>, w szczególności do średniookresowej strategii rozwoju kraju (art. 2 pkt 5, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2 ustawy o w.n.i.), jasne określenie celów w ustawie byłoby jednak pożądane. Nie byłoby konieczne wtedy sięgać do Uzasadnienia lub objaśnień właściwych organów administracji publicznej.

<sup>67</sup> Uzasadnienie, s. 4–5.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1295 ze zm.

## SUPPORT OBJECTIVES IN THE NEW INVESTMENT PROMOTION ACT AND SPECIAL ECONOMIC ZONES ACT

### Summary

The recently introduced regulations of the New Investment Promotion Act of 10 V 2018 are in line with the trend of the economic legislator's actions aimed at modernizing the Polish economy and are a direct continuation of the modernization processes initiated by the Act of 20 X 1994 on Special Economic Zones. The legal regulations analyzed in the article constitute an attempt to adjust legal instruments to the changing social and economic reality. The economic administration's wider use of the legal instruments set out in the New Investment Promotion Act can contribute to faster economic recovery from the crisis caused by the COVID-19 pandemic.

The analysis in this article compares the objectives of the New Investment Promotion Act with those of the Act on Special Economic Zones. The research carried out allows the conclusion that the legislator has significantly modernized the objectives of granting support in the New Investment Promotion Act in relation to the objectives indicated in the Act on special economic zones. At the same time, it was decided not to repeal the Act on Special Economic Zones. The reasons for this decision were the continuation of validity of permits issued under the Act on Special Economic Zones, and performance by entities managing Special Economic Zones of tasks specified in the New Investment Promotion Act.

As in the Act on Special Economic Zones, the emphasis is placed on issues related to economic transformation, just as in the New Investment Promotion Act the emphasis is placed on the implementation of objectives related to building an innovative, knowledge-based economy. The objectives of the New Investment Promotion Act should be directly expressed in the Act, although the Act on supporting new investments refers many times to strategic documents in the field of development policy.

**Keywords:** Polish Investment Zone – special economic zones – decision on support – tax exemption – state aid

### LITERATURA

- Czerniak A., *Nowe SSE, czyli co zmieniło się po wejściu w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 6.
- Czerwińska E., *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle negocjacji z UE*, Kancelaria Sejmu RP, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 751a, Warszawa 2000.
- Durski A., *Korzyści ze specjalnej strefy ekonomicznej*, „Handel Zagraniczny” 1988, nr 8.
- Grabowski J., *Specjalne strefy ekonomiczne. Charakterystyka prawna*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32.
- Horubski K., *Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej uprawniającego do korzystania z pomocy*

- publicznej, w: *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2007.
- Horubski K., *Spółka zarządzająca specjalną strefą ekonomiczną jako podmiot administracji publicznej*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, pod red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Jurczyk Z., *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle kontroli pomocy publicznej sprawowanej przez Komisję Europejską*, „Prawo Unii Europejskiej” 2004, nr 9.
- Kędra E., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce jako forma pomocy regionalnej państwa*, w: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, pod red. S. Pikulskiego, W. Pływaczewskiego, J. Dobkowskiego, Olsztyn 2002.
- Kokocińska K., *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw – nowe zadania państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 12.
- Michaliszyn A., Pośniak A., *Specjalne strefy ekonomiczne po 1 maja 2004 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 5.
- Michalski M., Patrzek L., Sadowski R., *Prowadzenie działalności na terenie s.s.e. i poza nią a wymóg stosowania przepisów o cenach transferowych*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 7.
- Mika J.F., Piekarz R., *Podatkowe aspekty działalności w specjalnych strefach ekonomicznych*, Wrocław 2012.
- Ofiarska M., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000.
- Otawski P., *O koncepcji obszaru specjalnego*, w: *Prawo i administracja*, t. 2, pod red. R. Budzinowskiego, Piła 2003.
- Owczarski M., *Specjalne strefy ekonomiczne*, Katowice 1997.
- Pięta-Mintus R., Truskolawski A., *Specjalne Strefy Ekonomiczne – instrument promowania inwestycji poprzez zwolnienia podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 1.
- Popowska B., *Wieloznaczność terminu „zezwolenie” w świetle ustawodawstwa gospodarczego*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r.*, pod red. Z. Cieślaka, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2003.
- Rydlichowski M., Wetoszka D., Art. 3, w: *Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Komentarz*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587401426/198866> (dostęp: 1 I 2021).
- Sancewicz P., *Ceny transferowe w specjalnych strefach ekonomicznych ze szczególnym uwzględnieniem sposobu ustalania ceny między jednostką strefową a pozastrefową*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 4.
- Sancewicz P., *Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2019, nr 3.
- Sancewicz P., *Wygaśnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej*, w: *Prawo i administracja*, t. 9, pod red. K. Wojtczak, Piła 2010.
- Sancewicz P., *Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej z uwzględnieniem procedur udzielania pomocy publicznej*, w: *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2013.
- Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2010*, pod red. P. Barańskiego, Warszawa 2010.

- Standerski D., *Ocena Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 4.
- Szulc R., *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 2.
- Szydło M., *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, „Rejent” 2002, nr 5.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Tynel P., *Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*, Warszawa 2011.
- Waligórski M.A., *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 2.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, L. Zacharko, Warszawa 2008.





PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA\*

## Zakład lecznictwa uzdrowiskowego

### Część 2. Status prawny organów zakładowych podmiotu leczniczego i personel uzdrowiskowy zakładu

#### Wprowadzenie

Zakład lecznictwa uzdrowiskowego to zakład leczniczy, w którym podmiot leczniczy wykonuje działalność leczniczą w rodzaju ambulatoryjne lub stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne w rozumieniu przepisów ustawy o działalności leczniczej, działający na obszarze uzdrowiska, utworzony w celu udzielania świadczeń zdrowotnych z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, w ramach kierunków leczniczych i przeciwwskazań ustalonych dla danego uzdrowiska, w szczególności wykorzystujących warunki naturalne uzdrowiska przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Ramy prawne funkcjonowania tych zakładów regulują: Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>1</sup> i Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>2</sup>.

Ponieważ lecznictwo uzdrowiskowe prowadzone jest w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego zlokalizowanych w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej, tego typu swoiste podmioty lecznicze z natury rzeczy wkomponowano w system ochrony zdrowia, co potwierdza art. 4 ust. 1 i 2

---

\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: jankpowsk@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1662, dalej „ustawa uzdrowiskowa”.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 295 ze zm., dalej „u.d.l.”.

w zw. z art. 2 pkt 1 i 10 ustawy uzdrowiskowej. Nie dziwi zatem, że na funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia wpływa wiele czynników, w tym (1) formy organizacyjnoprawne i tworzenie zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz (2) realizacja przez te podmioty lecznicze ustawowych zadań i prowadzona przez nie działalność lecznicza, (3) rozbudowana infrastruktura komunalna i zdrowotna, określone wymagania dotyczące poszczególnych rodzajów tych zakładów, czy (4) wykorzystywanie naturalnych warunków środowiskowych ustalanych dla danego uzdrowiska i ich właściwości leczniczych przy udzielaniu pacjentom świadczeń zdrowotnych z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego.

W niniejszej, drugiej<sup>3</sup> części artykułu przyjęto natomiast, że dla sprawnego pełnienia funkcji leczniczej przez dane uzdrowisko istotny jest czynnik ludzki<sup>4</sup> uwzględniający zakładową specyfikę uzdrowiskową. Dotyczy to osób składających się na organy zakładu lecznictwa uzdrowiskowego (w niniejszym opracowaniu ograniczonych do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcą) oraz pracowników wykonujących zawody medyczne oraz pozostałych zatrudnionych. Szczególna legitymizacja uprawnień organów i personelu zakładów lecznictwa uzdrowiskowego wobec osób korzystających z udzielanych przez te zakłady świadczeń zdrowotnych znajduje odbicie w ich statucie i regulaminie organizacyjnym, będących niewątpliwie źródłem prawa<sup>5</sup>.

Ugruntowany podział podmiotów leczniczych<sup>6</sup> na (1) publiczne, tj. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (s.p.z.o.z.), jednostki budżetowe i jednostki wojskowe, oraz (2) niepubliczne, tj. przedsiębiorców – w tym uzdrowiskowe spółki kapitałowe, czyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) i spółki akcyjne (SA) – pozwala na systematyzację **organów zakładów lecznictwa uzdrowiskowego**. Zgodnie z tym podziałem są to: (1) **kierownik i rada społeczna** – występująca w podmiotach niebędących przedsiębiorcami (np. s.p.z.o.z.);

<sup>3</sup> P. Jachimowicz-Jankowska, *Zakład lecznictwa uzdrowiskowego. Część 1. Podstawowe pojęcia oraz prawne aspekty organizacji i działalności tego typu zakładów będących podmiotami leczniczymi*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 4(32), s. 151 i n.

<sup>4</sup> Szerzej: A. Miętek, Ł. Pisarczyk, *Prawo pracy w ochronie zdrowia*, w: *Organizacja systemu ochrony zdrowia. System Prawa Medycznego*, t. 3, pod red. D. Bach-Goleckiej, R. Stankiewicz, Warszawa 2020, s. 788 i n.

<sup>5</sup> Tak R. Raszewska-Skałeczka, *Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016, s. 409–429, i wskazana tam literatura.

<sup>6</sup> Zob. art. 6 u.d.l. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.l. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2, 3 i 7 u.d.l.

(2) w spółkach uzdrowiskowych organami zakładowymi są: zarząd, rada nadzorcza (gdy jest obligatoryjna) albo walne zgromadzenie, zgromadzenie wspólników (sp. z o.o.) lub walne zgromadzenie (SA) – wedle Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>7</sup>. Publicznoprawny charakter wywodów narzuca zawężenie analiz do kierownika i rady społecznej, tj. organów podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcą. W tego typu podmiocie znaczący jest też personel zakładowy, dzięki któremu realizowany jest cel zakładu – prowadzenie leczenia uzdrowiskowego.

Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących zakładu lecznictwa uzdrowiskowego w zakresie działalności organów tego typu zakładu, ze szczególnym uwzględnieniem kierownika i rady społecznej w sytuacji istnienia prawnych przesłanek do jej powołania oraz jego personelu, zwłaszcza pracowników medycznych. W opracowaniu przyjęto, że podstawowe znaczenie dla działalności zakładowej ma kierownik, stąd poświęcono mu najwięcej miejsca. Omówienia pozycji prawnej organów i pracowników zakładu dokonano przy uwzględnieniu przepisów powszechnie obowiązujących, a także na tle regulaminu organizacyjnego i statutu zakładu lecznictwa uzdrowiskowego będących przejawem uzdrowiskowego władztwa zakładowego.

## 1. Kierownik zakładu lecznictwa uzdrowiskowego – ustalenia terminologiczne

Pojęcie **kierownik** jest stosowane w ujęciu encyklopedycznym, słownikowym, literaturowym i w wielu różnych aktach prawnych. Przykładowo według *Encyklopedii organizacji i zarządzania* kierownik jest to zwierzchnik lub podmiot kierujący pracą danego zespołu ludzkiego, będącego organizacją formalną<sup>8</sup>. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* kierownik to ten, kto kieruje, zarządza czymś, stoi na czele instytucji, organizacji, przewodzi duchowo<sup>9</sup>. Z kolei *Słownik zarządzania kadrami*, kładąc nacisk na pojęcie kierownik personalny, określa go jako osobę stojącą na czele komórki (jednostki organizacyjnej), zajmującą się sprawami pracowniczymi<sup>10</sup>. Podobnie w literaturze kierownika definiuje

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1526, dalej „k.s.h.”. Zob. w kontekście sp. z o.o. art. 291–300 k.s.h. oraz w zakresie SA art. 479–490 k.s.h.

<sup>8</sup> *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 207.

<sup>9</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 3, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1961.

<sup>10</sup> T. Listwan, *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa 2005, s. 59.

J. Zieleniewski, według którego jest to człowiek kierujący ludźmi, osoba powodująca działanie innych ludzi, a praca kierownika polega na osiąganiu założonych celów kierującego poprzez organizowanie pracy podporządkowanych ludzi (pracowników lub kierowników)<sup>11</sup>.

Przegląd piśmiennictwa<sup>12</sup> pozwala także zwrócić uwagę na swoisty aspekt pozycji kierownika, gdyż „stanowisko kierownicze tym różni się od stanowiska szeregowego lub wykonawczego, że jego zajmowanie daje kierownikowi uprawnienia do decydowania o działaniu podwładnych”<sup>13</sup>. Co więcej, „podstawowe atrybuty wyróżniające stanowisko kierownicze od wykonawczego to: (1) formułowanie, zatwierdzanie lub przekazywanie zadań do wykonania; (2) wykonywanie zadań za pośrednictwem podwładnych; (3) wypełnianie wszystkich funkcji kierowniczych; (4) planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie, wypełnianie funkcji personalnej w zakresie oceniania, opiniowania oraz planowania karier podwładnych; (5) możliwość delegowania uprawnień”<sup>14</sup>. Cechy te składają się na definicję ogólnego zarządzania, będącego procesem obejmującym świadome kształtowanie produktywnej współpracy jednostek i grup wewnątrz organizacji, dopasowanie tych wysiłków do wymagań formułowanych przez jej otoczenie, z którymi musi dokonywać w przyszłości wymiany, jeśli chce przetrwać i zrealizować swe założenia i cele<sup>15</sup>.

Bez wątpienia kierownik pełni wyjątkową rolę w procesie zarządzania całą organizacją, niezależnie od jej wielkości, przedmiotu działalności, stosowanej technologii, branży oraz typu otoczenia, w jakim ta osoba funkcjonuje<sup>16</sup>. Znaczenie sfery publicznej w zaspokajaniu potrzeb społecznych i zapewnieniu godziwej ochrony zdrowia obywateli pozwala natomiast na specjalne dowartościowanie zarządzania publicznego

---

<sup>11</sup> Por. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do organizacji i kierowania*, Warszawa 1982, s. 382; idem, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1984, s. 451.

<sup>12</sup> J. Walas-Trębacz, S. Galata, *Ocena efektywności kadry kierowniczej w przedsiębiorstwie*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, t. 7, nr 2, s. 168 i n.

<sup>13</sup> Zob. *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, pod red. A. Stabryły, J. Trzecieckiego, Warszawa 1986, s. 387.

<sup>14</sup> P. Bartkowiak, P. Niewiadomski, *Menedżer a kierownik w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 687, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 30–31.

<sup>15</sup> Por. np. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 37 i n.; A.K. Koźmiński, D. Jemielniak, *Zarządzanie od postaw*, Warszawa 2011, s. 18.

<sup>16</sup> Por. J.M. Lichtarski, *Ewolucja profilu kompetencyjnego kierownika*, w: *Problemy pracy kierowniczej we współczesnym przedsiębiorstwie*, pod red. K. Krzakiewiczą, Poznań 2008, s. 56.

w tym obszarze<sup>17</sup>. Szczególna rola i znaczenie, jakie ma odgrywać państwo jako podmiot stanowiący zasady funkcjonowania organizacji działających w sektorze publicznym i kontrolujący ich realizację<sup>18</sup>, znajdują więc odzwierciedlenie w zakładach leczenia uzdrowiskowego jako podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami. Tym bardziej nie dziwi, że tego typu zarządzanie w ochronie zdrowia stawia coraz większe wymagania przed kierownikiem.

Jeżeli chodzi o mające istotne znaczenie w odniesieniu do kierownika zakładu leczenia uzdrowiskowego regulacje prawne, to ustawa uzdrowiskowa co prawda w art. 20 ust. 3 i art. 27 ust. 3 i 5 używa pojęcia kierownik, ale ogólną definicję kierownika (bez bliższego określenia) zawiera art. 2 ust. 2 pkt 1 u.d.l. Zgodnie z tym przepisem kierownik to osoba uprawniona do kierowania podmiotami wykonującymi działalność leczniczą i ich reprezentowania na zewnątrz<sup>19</sup>, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, a także zarząd spółki kapitałowej. Zwrot kierownik „reprezentuje zakład na zewnątrz”, przyjęty obecnie w u.d.l. jedynie w ramach ogólnej definicji, to tylko jeden, jak się wydaje, rodzaj reprezentacji – osobisty udział w kontaktach z organem nadrzędnym i jednostkami zewnętrznymi, natomiast reprezentacja cywilnoprawna jest tu ograniczona<sup>20</sup>. Komentatorzy<sup>21</sup> podnoszą, że zgodnie z normatywną treścią tego przepisu kierownik powinien w zasadzie być organem monokratycznym. W odniesieniu do kolegialności zarządzania podmiotami leczniczymi w formie spółek kapitałowych ta zasada jest zachwiana. Mało tego, w obowiązującej u.d.l. brakuje, wzorem uchylonej u.z.o.z., właściwego wyeksponowania w treści ustawy odrębnego rozdziału dotyczącego organów podmiotu leczniczego. Tak przyjęte rozwiązanie w rozdziale 3 u.z.o.z. „Zarządzanie publicznym zakładem opieki zdrowotnej” wprost wskazywało organy zakładowe (kierownik

<sup>17</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Warszawa 2009, s. 7–8.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 9–10.

<sup>19</sup> Zob. K. Wojtczak, *Komentarz do art. 33–48*, w: Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, Warszawa 1993, s. 71. Trzeba zauważyć, że obecnie w u.d.l. ustawodawca odstąpił jednak od użycia analizowanego zwrotu wprost, jak to czynił na kanwie art. 44 ust. 2 uchylonej Ustawy z dnia 30 VIII 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst pierwotny Dz.U. Nr 91, poz. 408), dalej „u.z.o.z.”.

<sup>20</sup> K. Wojtczak, *Komentarz do art. 33–48*, w: Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach*, s. 71.

<sup>21</sup> Na przykład M. Dercz, *Komentarz do art. 1–4*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 53.

i rada – pierwotnie nadzorczą, później społeczną<sup>22</sup>). Obecnie w u.d.l. regulacje dotyczące tego typu organów (kierownik i rada społeczna) są unormowane w rozdziale 3 „Podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami”, oddział 1 „Przepisy ogólne”, co niestety powoduje słabą widoczność unormowania jakże istotnej materii.

W literaturze<sup>23</sup> podnosi się, że kierownik to termin ustawowy, gdyż osobę zarządzającą takim podmiotem nazywa się dyrektorem, a nazwa osoby zarządzającej używana w konkretnym przypadku powinna wynikać ze statutu<sup>24</sup>. Pomimo to „nie zwalnia to jednak podmiotu tworzącego do określenia statutem innych stanowisk kierowniczych przewidzianych strukturą kierowniczą i organizacyjną danej jednostki leczniczej”<sup>25</sup>.

### **1.1. Kierownik zakładu lecznictwa uzdrowiskowego jako organ zarządzający podmiotu leczniczego w świetle przepisów powszechnie obowiązujących**

Status prawny kierownika zakładu lecznictwa uzdrowiskowego jest uregulowany przede wszystkim w u.d.l. oraz fragmentarycznie w ustawie uzdrowiskowej. Niektóre aspekty dotyczące działalności kierownika normują zaś akty wykonawcze. Można przyjąć, że sytuację prawną kierownika w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego określają: (1) tryb powoływania i sposób obsady tego organu; (2) kompetencje i związana

---

<sup>22</sup> Zob. odpowiednio art. 45–48 w tekście pierwotnym u.z.o.z. dotyczące rady nadzorczej publicznego zakładu opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408), a także art. 1 pkt 56–61 Ustawy z dnia 20 VI 1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 661), zgodnie z którymi po art. 44 u.z.o.z. dodaje się art. 44b dotyczący zmiany nazwy „rada nadzorczą publicznego zakładu opieki zdrowotnej” na „rada społeczna”, która działa przy publicznym zakładzie opieki zdrowotnej, natomiast kolejne regulacje, tj. art. 45–48a u.z.o.z. otrzymały w związku ze zmianą nazwy tego organu nowe brzmienia.

<sup>23</sup> Na przykład T. Karkowski, *Organy zarządzające podmiotami leczniczymi*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata Tes Oikonomias” 2012, z. 6, s. 23–34, i wskazana tam literatura.

<sup>24</sup> Potwierdza to praktyka. Zob. np. § 8 pkt 1 w zw. z § 9 i 10 uchwały Nr XXI/387/12 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 V 2012 r. w sprawie nadania Statutu Sanatorium Uzdrowiskowemu „Przy Tężni” im. dra Józefa Krzywińskiego w Inowrocławiu s.p.z.o.z. (Dz.Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego, poz. 1326 ze zm.).

<sup>25</sup> K. Wojtczak, *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23), s. 40.



z tym odpowiedzialność; (3) status wewnątrz zakładu – chodzi tu zwłaszcza o stosunek kierownika do rady społecznej<sup>26</sup>.

Ustawodawca w art. 49 ust. 1 pkt 1–5 u.d.l. reguluje tylko w odniesieniu do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami **sposób obsady stanowisk**<sup>27</sup>, wśród których znaczące miejsce należy do kierownika (pkt 1), a także do zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem (pkt 2). Co istotne, w świetle art. 49 ust. 2 u.d.l. **konkurs na kierownika**<sup>28</sup> (spośród kandydatów<sup>29</sup> – może ich być więcej niż jeden) ogłasza podmiot tworzący<sup>30</sup>, tj. według art. 6 ust. 1 i 2 u.d.l. (1) Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę oraz (2) jednostka samorządu terytorialnego (j.s.t.) – czyli gmina, powiat, województwo<sup>31</sup>. Zwłaszcza w kontekście j.s.t. powstały spory dotyczące obsady stanowiska kierownika zakładu w zakresie ustalenia, który z ich organów (stanowiący czy wykonawczy) jest właściwy do ogłoszenia konkursu na stanowisko kierownika, a który do powołania komisji konkursowej. Ponieważ orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest na tym tle jednolite, to

<sup>26</sup> Por. K. Wojtczak, *Komentarz do art. 33–48*, w: Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach*, s. 70.

<sup>27</sup> Przy tym stanowiska te są różne. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 1 pkt 3–5 u.d.l. w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs także na pozostałe stanowiska, tj. ordynatora, naczelną pielęgniarkę lub przełożoną pielęgniarek oraz pielęgniarki oddziałowej.

<sup>28</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 II 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 393).

<sup>29</sup> Wynika to z art. 49 ust. 3–4 u.d.l., zgodnie z którym, jeżeli do konkursu nie zgłosiło się co najmniej dwóch kandydatów lub w wyniku konkursu nie wybrano kandydata albo z kandydatem wybranym w postępowaniu konkursowym nie nawiązano stosunku pracy albo nie zawarto umowy cywilnoprawnej, odpowiednio podmiot tworzący lub kierownik ogłasza nowy konkurs w okresie 30 dni od dnia zakończenia postępowania w poprzednim konkursie. Jeżeli w wyniku postępowania w dwóch kolejnych konkursach kandydat nie został wybrany ze wskazanych przyczyn, odpowiednio podmiot tworzący albo kierownik nawiązuje stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 u.d.l. podmiot tworzący oznacza podmiot albo organ, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej albo jednostki wojskowej.

<sup>31</sup> Zob. odpowiednio ustawy samorządowe, tj. Ustawę z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 713, dalej „u.s.g.”), Ustawę z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 920, dalej „u.s.p.”), Ustawę z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1668, dalej „u.s.w.”).

ich analizą zajęła się K. Wojtczak, i w ślad za tą autorką należy przyjąć, że „właściwy do ogłoszenia konkursu na stanowisko kierownika zakładu jest organ stanowiący lokalnej wspólnoty samorządowej, natomiast w przedmiocie przeprowadzenia postępowania konkursowego (zgodnie z przyjętym przez komisję konkursową regulaminem) i w jego wyniku wyłonienia kandydata oraz z dniem jej (komisji) rozwiązania zatrudnienia kierownika zakładu – właściwy jest organ wykonawczy danej jednostki samorządowej”<sup>32</sup>.

W literaturze<sup>33</sup> podkreśla się, że ustawodawca kształtowanie stosunku prawnego pomiędzy podmiotem tworzącym podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą a kierownikiem podmiotu oparł na zasadzie swobody. Może on bowiem mieć zarówno charakter stosunku pracy na podstawie umowy lub powołania, jak i charakter umowy cywilnoprawnej. Komentatorzy<sup>34</sup> podnoszą zaś, że powołanie jako jedna z form nawiązania stosunku pracy z wyłonionym w drodze konkursu kierownikiem jest też dla podmiotu tworzącego najwygodniejszą formą, dającą prawo niemal natychmiastowej i bezwzględnej odwoływalności, bez potrzeby wskazywania konkretnych i udokumentowanych przyczyn takiej decyzji, i decyzja ta nie musi być konsultowana z radą społeczną. Należy przyjąć, że choć w art. 46 ust. 3 u.d.l. nie użyto sformułowania „zatrudnienie”, jest to przecież sytuacja, w której kierownika z jego podmiotem tworzącym łączyć może wspomniany już stosunek pracy nawiązany przez powołanie, właściwy do zakończenia w takiej samej formie jak umowa o pracę i stosunek cywilnoprawny<sup>35</sup>. Jak zważył Sąd Najwyższy (SN) w wyroku z 19 stycznia 2017 r.<sup>36</sup>, „nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy w trybie określonym w art. 46 ust. 3 u.d.l. może nastąpić jedynie w stosunku do osoby posiadającej status kierownika, to znaczy uprawnionej do kierowania podmiotem wykonującym

<sup>32</sup> K. Wojtczak, *Kompetencje i zadania...*, s. 43.

<sup>33</sup> Zob. M. Mikos, P. Barczentewicz, *Kwalifikacje kadry zarządzającej podmiotami leczniczymi*, w: *Zarządzanie podmiotami leczniczymi – bezpieczeństwo pacjentów i sposoby ograniczania ryzyka szpitali*, pod red. M. Pasowicza, Kraków 2012, s. 29.

<sup>34</sup> Tak np. M. Dercz, *Komentarz do art. 46*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 229.

<sup>35</sup> Do stosunku pracy mają zastosowanie unormowania zawarte w Ustawie z dnia 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1320), dalej „k.p.”, a do umowy cywilnoprawnej przepisy Ustawy z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. 2020, poz. 1740), dalej „k.c.”, i Ustawy z dnia 17 XI 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1575), dalej „k.p.c.”.

<sup>36</sup> Wyrok SN z 19 I 2017 r., sygn. II PK 300/15, LEX nr 2241391.

działalność leczniczą i reprezentowania go na zewnątrz<sup>37</sup>. Równie ciekawy pogląd przyjął SN w postanowieniu z dnia 10 grudnia 2014 r.<sup>38</sup>, wedle którego w sporze z odwołanym dyrektorem zakładu opieki zdrowotnej, tj. podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, organem uprawnionym do reprezentowania pracodawcy jest nowy kierownik tego zakładu.

Szczególną formą nawiązania współpracy z kierownikiem takiego podmiotu leczniczego jest umowa cywilnoprawna, mogąca przyjąć formę tzw. kontraktu menedżerskiego<sup>39</sup>. W takim przypadku organ wykonawczy j.s.t. wcześniej podejmuje stosowne decyzje o wyborze takiej formy zarządzania i konkretnej osoby. Jak orzekł SN w wyroku z dnia 13 lipca 2005 r.<sup>40</sup>, „przepisy ustawy o zamówieniach publicznych nie mają zastosowania przy zatrudnianiu, także na podstawie umowy cywilnoprawnej, kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”, a wymóg posiadania minimalnego stażu wskazany w art. 46 ust. 2 pkt 3 u.d.l. nie dotyczy koniecznie stażu odbytego w ochronie zdrowia, co w literaturze przedmiotu przyjęto niejednoznacznie, z akceptacją i dezaprobatą. Zgodnie z art. 47 ust. 1 i 3 u.d.l. jedynym podmiotem uprawnionym do formalnego uregulowania dodatkowego zatrudnienia jest podmiot będący pracodawcą dla kierownika. Istnienie pomiędzy tymi samymi stronami więcej niż jednego stosunku pracy może mieć miejsce w wyjątkowych sytuacjach, gdy istnienie jednego stosunku powodowałoby dysfunkcjonalność wzajemnej więzi prawnej<sup>41</sup>. Jako kierownik nie ma on czasu pracy godzinowego, ale jako lekarz może pracować w zasadzie tylko na jakąś część etatu, inne rozwiązanie mogłoby czynić niemożliwym faktyczne kierowanie podmiotem leczniczym. Dlatego ważny jest również obowiązek ustalenia wynagrodzenia kierowników s.p.z.o.z. tak, aby wynagrodzenie to było zgodne z Ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>42</sup>.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 u.d.l. kierownikiem podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą może być osoba, która: posiada

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Postanowienie SN z 10 XII 2014 r., sygn. II PZ 24/14, OSNP 2016, nr 9, s. 118.

<sup>39</sup> Z. Kubot, *Umowa o zarządzanie samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 2, s. 74.

<sup>40</sup> Wyrok SN z 13 VII 2005 r., sygn. I CK 33/05, Biul. SN 2005, nr 11, poz. 13, LEX nr 159103.

<sup>41</sup> Zob. wyrok SN z 14 II 2002 r., I PKN 876/00, OSNP 2004, nr 4, poz. 60, LEX nr 82595.

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2136.

wykształcenie wyższe; posiada wiedzę i doświadczenie dające rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków kierownika; nie została prawomocnie skazana za przestępstwo popełnione umyślnie. Wymóg posiadania minimalnego stażu z art. 46 ust. 2 pkt 3 u.d.l. (tj. co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku kierowniczym albo ukończone studia podyplomowe na kierunku zarządzanie i co najmniej trzyletni staż pracy) nie dotyczy koniecznie stażu odbytego w ochronie zdrowia. Wskazane tu studia podyplomowe dotyczą wyłącznie zarządzania – nie jest wymagane ich odbycie w zakresie ochrony zdrowia. Taka konstrukcja powoduje brak zainteresowania ukończeniem studiów specjalizujących się w tematach związanych z ochroną zdrowia, co w doktrynie<sup>43</sup> przyjmuje się za niezrozumiałe, w kontekście występowania obowiązku posiadania specjalnych kwalifikacji kierunkowych w większości krajów Unii Europejskiej (UE) i Stanów Zjednoczonych.

Podstawowe znaczenie dla wyznaczenia pozycji prawnej kierownika zakładu lecznictwa uzdrowiskowego odgrywa art. 46 ust. 1 u.d.l. Regulacja ta stanowi bowiem, że odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą ponosi kierownik. Dokonując analizy tego przepisu, uwagę zwraca, że ustawodawca nie określa w nim jednak bliżej zakresu **kompetencji kierownika zakładu**. W świetle tej regulacji nie jest bowiem także możliwe ustalenie, jakiej odpowiedzialności on podlega, gdyż można to ustalić tylko na podstawie przepisów prawnych należących do różnych dziedzin prawa: cywilnego, karnego i administracyjnego<sup>44</sup>. Niektórzy komentatorzy podkreślają ponadto, że tego typu odpowiedzialność, tj. za zarządzanie podmiotem leczniczym, jest odpowiedzialnością pełną, w tym obejmującą odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>45</sup>. Jest to istotne, gdyż kwestia odpowiedzialności za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą w sposób szczególny wiąże się z obowiązkiem umieszczania danych dotyczących kierownika we właściwych rejestrach tworzących kompleksowy Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą (RPWDL). Niedopełnienie tych formalności może zaś implikować negatywne konsekwencje dla podmiotu

<sup>43</sup> M. Dercz, *Komentarz do art. 46*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności...* (2014), s. 230.

<sup>44</sup> K. Wojtczak, *Komentarz do art. 33–48*, w: Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach*, s. 71.

<sup>45</sup> J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 260, teza 1.

leczniczego<sup>46</sup> – niepodpisanie kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ) i w konsekwencji brak finansowania świadczeń zdrowotnych.

Przechodząc treść całej u.d.l., nie sposób nie dostrzec jednak, że **kierownik posiada szeroki wachlarz określonych ustawą praw i obowiązków** odnoszących się do podmiotu leczniczego, które dotyczą wyłącznie wykonywanej przez ten podmiot działalności leczniczej i są wykonywane właśnie przez kierownika owego podmiotu, chyba że ustawa stanowi inaczej<sup>47</sup>. Dokonując analizy u.d.l., można wskazać, że obszar działania kierownika jest następujący:

1. kierownik ustala regulamin organizacyjny, który określa sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, nieuregulowane w ustawie lub statucie (art. 23 ust. 1 u.d.l.);

2. kierownik podmiotu wykonującego działalność leczniczą może określić w regulaminie organizacyjnym sposób obserwacji pomieszczeń: (1) ogólnodostępnych, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów lub pracowników pomieszczeń, (2) w których są udzielane świadczenia zdrowotne oraz pobytu pacjentów, w szczególności pokoi łóżkowych, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, przebieralni, szatni, jeżeli wynika to z przepisów odrębnych – za pomocą urządzeń umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring) (art. 23a ust. 1 u.d.l.);

3. kierownik podmiotu leczniczego udzielającego zamówienia, tj. podmiotu, który może udzielić zamówienia na udzielanie w określonym zakresie świadczeń zdrowotnych, zwanego dalej „zamówieniem”, podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą lub osobie legitymującej się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub określonej dziedzinie medycyny, zwanemu dalej „przyjmującym zamówienie” – wykonuje prawa i obowiązki Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia i dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu w zakresie udzielania zamówienia następującego w trybie konkursu ofert (art. 26 ust. 1, 3 i 4 u.d.l.);

4. kierownik niezwłocznie zawiadamia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdy osoba uprawniona nie odbiera pacjenta w wyznaczonym terminie, i organizuje transport sanitarny na koszt gminy określonej

---

<sup>46</sup> Zob. szerzej M. Dercz, *Komentarz do art. 46*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 199.

<sup>47</sup> Zob. w tym zakresie art. 4 ust. 2 u.d.l., z którego wynika zakres podmiotowy podmiotów leczniczych prowadzących działalność leczniczą.

w tym przepisie, a także wystawia jej rachunek co do kosztów transportu sanitarnego (art. 30 ust. 1–3 u.d.l.);

5. kierownik, a jeżeli kierownik nie jest lekarzem, upoważniony przez niego lekarz, co do zasady może zarządzić, jeżeli zachodzi potrzeba pobrania ze zwłok komórek, tkanek lub narządów, przeprowadzenie sekcji zwłok przed upływem 12 godzin, przy zachowaniu zasad i trybu przewidzianych w przepisach o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (art. 32 ust. 2 u.d.l.);

6. kierownik występuje do wojewody z wnioskiem o udzielenie zgody na czasowe zaprzestanie działalności przez podmiot leczniczy wykonujący działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w zakresie świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, na okres nieprzekraczający 6 miesięcy (art. 34 ust. 1–3 u.d.l.), natomiast w przypadku gdy zaprzestanie działalności leczniczej: (1) jest spowodowane siłą wyższą; (2) wynika z decyzji administracyjnej podjętej na podstawie odrębnych przepisów – kierownik informuje wojewodę o czasowym całkowitym albo częściowym zaprzestaniu działalności, w terminie 3 dni roboczych od dnia zaistnienia okoliczności powodujących zaprzestanie tej działalności (art. 34 ust. 8 u.d.l.);

7. w przypadku czasowego zaprzestania działalności leczniczej całkowicie lub częściowo, w zakresie jednej lub kilku jednostek lub komórek organizacyjnych zakładu leczniczego podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, bez zachowania trybu określonego w wyżej przytoczonym art. 34, wojewoda nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, na kierownika tego podmiotu karę pieniężną w wysokości do trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia tej osoby, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące poprzedzające miesiąc, w którym nałożono karę. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, przy czym przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego (art. 35 ust. 1 i n. u.d.l.);

8. kierownik w przypadku uzasadnionym stanem zdrowia pacjenta co do zasady może podjąć decyzję o odstąpieniu od zaopatrywania tego pacjenta w znak identyfikacyjny, a informację w tym zakresie wraz z podaniem przyczyn odstąpienia zamieszcza się w dokumentacji medycznej pacjenta (art. 36 ust. 3a u.d.l.);

9. kierownik ustala wysokość opłat za świadczenia zdrowotne udzielane osobom innym niż ubezpieczone oraz innym osobom



uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów nieodpłatnie, za częściową odpłatnością lub całkowitą odpłatnością (art. 44 w zw. z art. 45 u.d.l.);

10. kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą ustala i stosuje w tym podmiocie minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek po zasięgnięciu opinii: (1) kierujących jednostkami lub komórkami organizacyjnymi określonymi w regulaminie organizacyjnym; (2) przedstawicieli organów samorządu pielęgniarek oraz związków zawodowych pielęgniarek i położnych działających na terenie podmiotu (art. 50 ust. 1 u.d.l.);

11. kierownik ustala plan finansowy będący podstawą gospodarki samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (art. 53 u.d.l.);

12. kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej każdego roku sporządza i udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej raport o sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w terminie 2 miesięcy od dnia upływu terminu do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego (art. 53a ust. 1 u.d.l.);

13. jeżeli w sprawozdaniu finansowym wystąpiła strata netto, kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego, sporządza program naprawczy, z uwzględnieniem raportu, na okres nie dłuższy niż 3 lata, i przedstawia go podmiotowi tworzącemu w celu zatwierdzenia (art. 59 ust. 4 u.d.l.);

14. w przypadku połączenia się samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przez: (1) przeniesienie całego mienia co najmniej jednego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (przejmowanego) na inny samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (przejmujący); (2) utworzenie nowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej powstałego co najmniej z dwóch łączących się samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – w terminie określonym w akcie o połączeniu, kierownik podmiotu przejmującego albo kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej powstałego w wyniku połączenia składa wnioski o: a) wykreślenie zakładu przejmowanego z rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą oraz z Krajowego Rejestru Sądowego; b) dokonanie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego oraz w rejestrze podmiotów wykonujących działalność leczniczą (art. 66 ust. 1 u.d.l. w zw. z art. 67 ust. 1 u.d.l.);



15. w przypadku gdy organ prowadzący rejestr jest uprawniony do kontroli podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie zgodności wykonywanej działalności z przepisami określającymi warunki wykonywania działalności leczniczej – kierownik podmiotu wykonującego działalność leczniczą podpisuje protokół z przeprowadzanych czynności kontrolnych, a także w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu ma prawo do wniesienia zastrzeżeń co do sposobu przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz ustaleń zawartych w protokole (art. 111 ust. 1 u.d.l. w zw. z art. 112 ust. 1, 2 i 6 u.d.l.);

16. w razie stwierdzenia niezgodnych z prawem działań kierownika podmiot tworzący, sprawując nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, wstrzymuje ich wykonanie oraz zobowiązuje kierownika do ich zmiany lub cofnięcia. W przypadku niedokonania zmiany lub cofnięcia działań w wyznaczonym terminie podmiot tworzący może rozwiązać z kierownikiem stosunek pracy albo umowę cywilnoprawną (art. 121 ust. 1 i 5 u.d.l.);

17. w ramach kontroli przeprowadzanej na podstawie upoważnienia udzielonego odpowiednio przez Ministra Zdrowia albo podmiot tworzący, kierownik podmiotu leczniczego jest obowiązany do: (1) niezwłocznego przedstawiania na żądanie kontrolującego wszelkich dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz zapewnienia terminowego udzielania wyjaśnień przez pracowników; (2) zapewnienia warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności udostępniania, w miarę możliwości, oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem; (3) sporządzenia na żądanie kontrolującego niezbędnych do kontroli odpisów, kserokopii lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i obliczeń opartych na dokumentach (art. 122 ust. 3 u.d.l.).

Jak już wspomniano, ustawa uzdrowiskowa w kontekście kierownika zakładu lecznictwa uzdrowiskowego wypowiada się zwięźle. Jej fragmenty odnoszą się do statusu kierownika tylko w zakresie nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym. Zasygnalizowania wymaga to, że według art. 17 ust. 1 tej ustawy nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym sprawuje minister zdrowia i wojewoda, a w odniesieniu do lecznictwa uzdrowiskowego prowadzonego w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego utworzonych przez ministra obrony narodowej i ministra spraw wewnętrznych odpowiednio ci ministrowie w porozumieniu z ministrem zdrowia. Uwzględniając zaś specyfikę uzdrowiska jako obszaru gminy uzdrowiskowej, stosownie do ust. 2 art. 17 ustawy uzdrowiskowej,

województwa przy pomocy naczelnego lekarza uzdrowiska. Trzeba tu jeszcze podkreślić, że według art. 18 tego aktu organy sprawujące nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym dokonują kontroli i oceny lecznictwa uzdrowiskowego prowadzonego w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej w ramach nadzoru minister zdrowia jest uprawniony w szczególności do: (1) oceny zgodności lecznictwa uzdrowiskowego z kierunkami leczniczymi; (2) żądania udostępnienia dokumentów związanych z działalnością zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz zapoznawania się z ich treścią; (3) żądania przekazania wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących działalności zakładów lecznictwa uzdrowiskowego; (4) przeprowadzania kontroli na terenie zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i żądania wyjaśnień potrzebnych dla oceny ich działalności i jakości świadczeń opieki zdrowotnej oraz funkcjonowania zakładów lecznictwa uzdrowiskowego; stosownie zaś do art. 20 ust. 3 ustawy uzdrowiskowej – w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy minister zdrowia powiadamia kierownika zakładu lecznictwa uzdrowiskowego o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz: a) wydaje zalecenia pokontrolne mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, b) wydaje w miarę potrzeby decyzje administracyjne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości – wyznaczając termin do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowania działalności do przepisów ustawy.

Wypada także dodać, że zgodnie z art. 27 ust. 3 i 5 ustawy uzdrowiskowej kierownik zakładu lecznictwa uzdrowiskowego zgłasza zakład lub urządzenie lecznictwa uzdrowiskowego znajdujące się na obszarze uzdrowiska do ewidencji, po uzyskaniu wpisu tego zakładu do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą według u.d.l. Kierownik zakładu lecznictwa uzdrowiskowego jest też obowiązany niezwłocznie zgłosić naczelnemu lekarzowi uzdrowiska zmiany danych objętych ewidencją.

**Sfera wewnętrzna działalności kierownika** obejmuje stosunki z organami lub jednostkami organizacyjnie podporządkowanymi czy pracownikami bezpośrednio służbowo mu podporządkowanymi<sup>48</sup>. Kierownik jest przełożonym wszystkich zatrudnionych pracowników

<sup>48</sup> Por. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 84–85.

w zakładzie, wykonuje swoje zadania samodzielnie i przy pomocy podległych mu osób funkcyjnych. Granice zależności służbowej wewnętrznej podporządkowania są w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą różne, co wynika z niejednorodnego statusu pracowników w poszczególnych typach zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Status prawny kierownika wewnątrz zakładu dotyczy także jego relacji do rady społecznej. Można z tego wywieść, że w sprawach należących do kompetencji rady kierownik działa jako organ wykonawczy. Podejmowane przez kierowników decyzje są samodzielne, a ograniczone tylko, gdy inne przepisy nakazują kierownikom współdziałanie z innymi organami<sup>49</sup> (np. w s.p.z.o.z. z radą społeczną). Według u.d.l. kierownik samodzielnie przecież ustala m.in. regulamin organizacyjny (art. 23 ust. 1) czy wysokość opłat za świadczenia zdrowotne (art. 44–45).

Do kierownictwa podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą zalicza się również zastępcę dyrektora do spraw: lecznictwa, finansowych, techniczno-administracyjnych i eksploatacyjnych, koordynatora działalności medycznej (ordynatora), przełożoną pielęgniarek, kierowników komórek organizacyjnych, inne osoby funkcyjne. Osoby te działają na rachunek kierownika, to on ponosi odpowiedzialność za ich działanie.

## 1.2. Kierownik zakładu lecznictwa uzdrowiskowego a regulamin organizacyjny i statut

*De lege lata* stosownie do art. 23 u.d.l. sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą nieuregulowane w ustawie lub statucie określa **regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika**<sup>50</sup>. Jest to akt o charakterze przede wszystkim wewnętrznym i uzupełniającym w stosunku do przepisów u.d.l. i innych aktów prawnych normujących zagadnienia wykonywania działalności leczniczej<sup>51</sup>. Zakres przedmiotowy regula-

<sup>49</sup> Dotyczy to także sytuacji, gdy decyzje kierownika są uzależnione od akceptacji właścicielskiej wyrażanej na podstawie przepisów k.s.h. lub innych przepisów dotyczących form, w jakich podmiot ten może działać.

<sup>50</sup> M. Dercz, *Komentarz do art. 23*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności...* (2014), s. 52. Praktyka zawodowa może być wykonywana w formie organizacyjno-prawnej osobowej spółki handlowej i wówczas rolę kierownika pełnią osoby uprawnione do prowadzenia jej spraw i reprezentacji.

<sup>51</sup> U. Walasek-Walczak, *Komentarz do art. 23*, w: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzcyka, Warszawa 2013, s. 101.

minu jest zasadniczo adresowany do sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych, odnosząc się w zasadzie do sfery medycznej (podstawowej) działalności podmiotów, tzn. do udzielania świadczeń zdrowotnych, pomija kwestię promocji zdrowia i marginalnie traktuje zagadnienia administracyjno-gospodarcze. Ponadto ze względu na wyznaczony w art. 23 u.d.l. zakres przedmiotowy regulaminu, powinien być on traktowany jako wzorzec umowy na gruncie prawa zobowiązań, wobec czego znajdują do niego zastosowanie przepisy art. 384 i n. k.c.<sup>52</sup>

Regulamin ten jest podstawowym aktem wewnętrznym określającym zasady funkcjonowania jednostek innych niż podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami i z tego względu jest to miejsce, gdzie powinno się określić prawo do wykonywania innych niż świadczenia zdrowotne form aktywności, takich jak promocja zdrowia lub realizacja zadań dydaktycznych i badawczych, w tym wdrażanie nowych technologii medycznych oraz metod leczenia. Kierownik zakładu ustala regulamin w formie oficjalnego spisane dokumentu odpowiedniego dla rodzaju podmiotu leczniczego<sup>53</sup>. Akt ten stanowi także podstawę do zamieszczenia odpowiednich informacji w rejestrach działalności leczniczej.

Z art. 23 u.d.l. wynika, że aktem określającym podstawowe zasady udzielania świadczeń jest statut podmiotu wykonującego działalność leczniczą. Jak podnosi J. Nowak-Kubiak, aktem niższego rzędu, który musi być zgodny ze statutem, jest regulamin organizacyjny<sup>54</sup>. Przyjęta konstrukcja powoduje, że regulamin<sup>55</sup> jest drugim co do ważności (po statucie) wewnętrznym aktem regulującym funkcjonowanie wszystkich podmiotów leczniczych niezależnie od ich statusu, tj. od formy prawnej prowadzonej działalności. Regulacja regulaminowa znajduje

---

<sup>52</sup> W. Borysiak, *Czynność prawna jako podstawowe źródło stosunku prawa medycznego*, w: *Institucje Prawa Medycznego. System Prawa Medycznego*, t. 1, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2018, s. 488–489.

<sup>53</sup> Zob. np. Zarządzenie Dyrektora Nr 6/2018 z dnia 17 IV 2018 r. Regulamin Organizacyjny Szpitala Uzdrowiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.o., <https://bip.willafortuna.pl/organizacja/struktura-organizacyjna/149-regulamin-organizacyjny> (dostęp: 1 III 2021) czy Zarządzenie Nr 26/2020 dyrektora SP ZOZ Sanatorium Uzdrowiskowego MSW „Orion” w Ciechocinku z dnia 5 VI 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego SP ZOZ Sanatorium Uzdrowiskowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji „Orion” w Ciechocinku, <http://bip.sanatoriummsw.pl/art/81/podstawy-prawne.html> (dostęp: 1 III 2021).

<sup>54</sup> Por. J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej...*, s. 210.

<sup>55</sup> Odpowiednikiem regulaminu organizacyjnego na gruncie poprzedniego stanu prawnego (art. 18a u.z.o.z.) był regulamin porządkowy, który określał organizację i porządek procesu udzielania świadczeń zdrowotnych.

rozwińnięcie w art. 24 ust. 1 u.d.l.<sup>56</sup>, który szczegółowo określa minimalną treść tego aktu podmiotu wykonującego działalność leczniczą. Zakres przedmiotowy regulaminu jest wyraźnie ograniczony do kwestii organizacji i porządku procesu udzielania świadczeń zdrowotnych i ma charakter otwarty poprzez użycie sformułowania „w szczególności”. Nie ma zatem przeszkód do uregulowania w nim także innych istotnych kwestii związanych z procesem udzielania świadczeń zdrowotnych.

Na treść prawidłowo skonstruowanego regulaminu zakładowego powinny składać się: (1) postanowienia o charakterze organizacyjnym czy określające zasady funkcjonowania zakładu w tym zakresie, w jakim ma ono bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki użytkowników zakładu; (2) uprawnienia i obowiązki użytkowników; (3) obowiązki zakładu w procesie świadczenia usług<sup>57</sup>. Dokonując oceny art. 24 u.d.l., wydaje się, że obecny stan nie zapewnia dostatecznej transparentności regulaminu, który poza swoją funkcją normującą, ma pełnić przed wszystkim

---

<sup>56</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.d.l. w regulaminie organizacyjnym podmiotu wykonującego działalność leczniczą określa się w szczególności: (1) firmę albo nazwę podmiotu; (2) cele i zadania podmiotu; (3) strukturę organizacyjną zakładu leczniczego; (4) rodzaj działalności leczniczej oraz zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych; (5) miejsce udzielania świadczeń zdrowotnych – w przypadku udzielania świadczeń zdrowotnych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, miejscem udzielania świadczeń jest miejsce przebywania osób wykonujących zawód medyczny udzielających tych świadczeń; (6) przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych, z zapewnieniem właściwej dostępności i jakości tych świadczeń w jednostkach lub komórkach organizacyjnych zakładu leczniczego; (7) organizację i zadania poszczególnych jednostek lub komórek organizacyjnych zakładu leczniczego oraz warunki współdziałania tych jednostek lub komórek dla zapewnienia sprawnego i efektywnego funkcjonowania podmiotu pod względem diagnostyczno-leczniczym, pielęgnacyjnym, rehabilitacyjnym i administracyjno-gospodarczym; (8) warunki współdziałania z innymi podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w zakresie zapewnienia prawidłowości diagnostyki, leczenia, pielęgnacji i rehabilitacji pacjentów oraz ciągłości przebiegu procesu udzielania świadczeń zdrowotnych; (9) wysokość opłaty za udostępnienie dokumentacji medycznej ustalonej w sposób określony w art. 28 ust. 4 Ustawy z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; (10) organizację procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w przypadku pobierania opłat; (11) wysokość opłaty za przechowywanie zwłok pacjenta przez okres dłuższy niż 72 godziny od osób lub instytucji uprawnionych do pochowania zwłok na podstawie Ustawy z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 2019, poz. 1473) oraz od podmiotów, na zlecenie których przechowuje się zwłoki w związku z toczącym się postępowaniem karnym; (12) wysokość opłat za świadczenia zdrowotne, które mogą być, zgodnie z przepisami ustawy lub przepisami odrębnymi, udzielane za częściową albo całkowitą odpłatnością; (13) sposób kierowania jednostkami lub komórkami organizacyjnymi zakładu leczniczego.

<sup>57</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 142–143.

funkcję informacyjną. Obecnie brak obowiązku zamieszczenia w regulaminie organizacyjnym zagadnień praw i obowiązków pacjenta, choć niektóre z zakładów leczenia uzdrowiskowego tego typu praktykę stosują<sup>58</sup> i należy to przyjąć z aprobatą. Kwestia praw i obowiązków pacjenta jest co prawda częściowo w zakresie uprawnień przedmiotem Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>59</sup>, ale sam regulamin powinien służyć pacjentowi jako pierwsze źródło informacji w siedzibie podmiotu wykonującego działalność leczniczą. Pacjenci powinni wiedzieć, czy do danego świadczenia ma zastosowanie Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>60</sup>, a więc czy jest udzielane w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, czy też wyłącznie komercyjnie. Regulamin organizacyjny powinien zawierać kompleksową informację w zakresie cennika oferowanych świadczeń. Dlatego ma określać jedynie wysokość opłat za udzielane świadczenia zdrowotne inne niż finansowane ze środków publicznych (odpłatne częściowo lub w całości), podmiot wykonujący działalność leczniczą ma pełną swobodę ustalania zasad odpłatności za wykonywane usługi. Informacje o opłatach winny być, według art. 24 ust. 2 u.d.l., podane do wiadomości pacjentów w sposób zwyczajowo przyjęty.

Odnosząc się do unormowania regulaminowego dotyczącego kierownika (dyrektora) zakładu leczenia uzdrowiskowego, istotne znaczenie mają zwłaszcza postanowienia dotyczące sposobu kierowania jednostkami lub komórkami organizacyjnymi<sup>61</sup>. Poza wskazaniem, że dyrektor kieruje działalnością szpitala i reprezentuje szpital na zewnątrz, jest przełożonym wszystkich pracowników, ponosi odpowiedzialność za zarządzanie szpitalem, wykonuje swoje obowiązki przy pomocy zastępcy dyrektora ds. leczenia, że podczas nieobecności dyrektora szpitalem kieruje jego zastępca lub osoba przez niego upoważniona – regulamin organizacyjny szczegółowo określa: (1) funkcje dyrektora, tj.: a) koordynację działania wszystkich komórek organizacyjnych w zakresie zgodności z zadaniami statutowymi, b) organizację

<sup>58</sup> Zob. Prawa i obowiązki pacjenta – kuracjusza w Szpitalu Uzdrowiskowym „Willa Fortuna” – s.p.z.o.o. w Kołobrzegu, <https://bip.willafortuna.pl/organizacja/struktura-organizacyjna/149-regulamin-organizacyjny> (dostęp: 1 III 2021).

<sup>59</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 849, dalej „u.p.p.”.

<sup>60</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1398, dalej „u.ś.o.z.”. Organizuje ona proces udzielania świadczeń zdrowotnych.

<sup>61</sup> Zob. rozdział XIII § 35–39 przytaczanego już Regulaminu Organizacyjnego Szpitala Uzdrowiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.o.



kontroli wykonywania zadań przez poszczególne komórki organizacyjne, c) współdziałanie z innymi podmiotami wykonującymi działalność leczniczą, d) realizację zadań zleconych przez podmiot tworzący, e) udzielanie świadczeń zdrowotnych wyłącznie przez osoby o odpowiednich uprawnieniach i kwalifikacjach zawodowych określonych odrębnymi przepisami, f) bieżący nadzór nad wykonywaniem zadań statutowych; (2) sprawy wydawania wewnętrznych aktów prawnych; (3) sprawy należące do wyłącznej aprobaty dyrektora (w tym związane np. z wykonywaniem funkcji kierownika zakładu, kierownictwa i nadzoru nad działalnością osób bezpośrednio podległych, współdziałania z radą społeczną i z organem założycielskim oraz podmiotami wykonującymi działalność leczniczą); (4) zestaw spraw pracowniczych (np. wyznaczanie zastępców, podejmowanie decyzji w sprawach pracowników, zawieranie umów cywilnoprawnych na realizację świadczeń zdrowotnych i inne); (5) rozpatrywanie skarg i wniosków; (6) obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność stanowisk kierowniczych; (7) obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność pracowników; (8) współdziałanie komórek organizacyjnych.

Poza samym regulaminem pewne kwestie organizacyjne są przewidziane przez akty tworzące dany podmiot (umowa spółki z o.o.<sup>62</sup>, statut SA<sup>63</sup>) i obligatoryjne akty organizacyjne (statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą). Część informacji, dotyczących podmiotu, siedziby, szczegółowego przedmiotu i celów działalności, jest więc zawarta w umowie spółki, statucie (statutach) i w regulaminie organizacyjnym<sup>64</sup>.

Ze względu na to, że rozważania dotyczą tylko publicznego podmiotu leczniczego, należy odnieść się do kolejnego aktu o charakterze wewnętrznym, tj. statutu. Pomimo że w myśl art. 42 ust. 4 u.d.l. **statut**

<sup>62</sup> Horyniec zdroj sp. z o.o., <https://uzdrowisko-horyniec.com.pl/wp-content/uploads/2018/10/Umowy-Sp%C3%B3%C5%82ki-Uzdrowisko-Horyniec.pdf> (dostęp: 1 III 2021). Forma prawna: właścicielem Spółki „Uzdrowisko Horyniec” Sp. z o.o.” jest Województwo Podkarpackie, na podstawie umowy nieodpłatnego zbycia udziałów zawartej w dniu 21 II 2014 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Województwem Podkarpackim.

<sup>63</sup> Kołobrzeg SA, <http://bip.rbip.wzp.pl/arttykul/uzdrowisko-kołobrzeg-sa> (dostęp: 1 III 2021). Forma prawna: właścicielem Spółki „Kołobrzeg SA” jest Województwo Zachodniopomorskie. 1 II 1999 r. Przedsiębiorstwo Państwowe „Uzdrowisko Kołobrzeg” przekształcone zostało w wyniku komercjalizacji w Spółkę Akcyjną Skarbu Państwa. W dniu 27 XII 2012 r. została zawarta pomiędzy Skarbem Państwa a Województwem Zachodniopomorskim umowa nieodpłatnego zbycia akcji.

<sup>64</sup> Zob. T. Rek, *Komentarz do art. 42*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności...* (2014), s. 339.



**nadaje podmiot tworzący**, to regulacja ta ma istotne znaczenie dla funkcjonowania całego podmiotu leczniczego i jego organów, w tym kierownika zakładu.

Według art. 42 ust. 1 u.d.l. urządzenie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Zgodnie z art. 42 ust. 2 u.d.l. w statucie określa się: (1) nazwę podmiotu, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; (2) siedzibę podmiotu; cele i zadania podmiotu; (3) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej (tj. obok kierownika – drugiego z organów zakładu), przed upływem kadencji; (4) formę gospodarki finansowej.

Ponieważ organem tworzącym podmiot leczniczego niebędącego przedsiębiorcą jest m.in. jednostka samorządu terytorialnego, warto tu odnieść się do gminy uzdrowiskowej, to bowiem na jej obszarze występują i prowadzą działalność zakłady leczenia uzdrowiskowego. W kontekście zasad nadawania statutu podmiotowi leczniczemu przez radę gminy podnosi się, że norma kompetencyjna wynikająca z cytowanego przepisu jest bardzo szeroka, co nie oznacza pełnej dowolności w nadawaniu statutu podmiotowi leczniczemu. Wedle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>65</sup> organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, ustanawiając statut podmiotu leczniczego, rada gminy (miejska) zobowiązana jest zatem do przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących<sup>66</sup>. Oznacza to, że każdy podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą, ze względu na wyodrębnienie organizacyjne musi mieć nadany statut przez podmiot tworzący (art. 42 ust. 4 u.d.l.). Pod pojęciem omawianego podmiotu należy rozumieć s.p.z.o.z., który jest niewątpliwie jednostką organizacyjną posiadającą swój urządzenie, co z kolei wymusza istnienie aktu założycielskiego, czyli statutu. Uprawnienia związane z nadaniem zakładowi statutu zaliczyć należy do zakresu uprawnień organizacyjno-personalnych. Nadanie statutu podmiotowi leczniczemu będącemu samorządową jednostką organizacyjną następuje w drodze uchwały właściwego organu j.s.t.<sup>67</sup>,

<sup>65</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”).

<sup>66</sup> Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 XII 2011 r., NK-N.4131.457.2011.AZ5.

<sup>67</sup> Zob. **gmina** – uchwała Nr V/76/2019 Rady Miasta Sopotu z dnia 28 III 2019 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej

w przypadku podmiotu leczniczego o rządowym charakterze nadanie następuje w formie zarządzenia właściwego organu administracji rządowej<sup>68</sup>. Procedura ta znajduje również zastosowanie w przypadku zmian dokonywanych w statucie<sup>69</sup>.

O ile przedmiot regulacji statutowej ustawodawca w art. 42 ust. 1 określił w sposób ogólny, o tyle w ust. 2 w sposób opisowy, poprzez wskazanie spraw podlegających regulacji. Statut musi zawierać elementy obligatoryjne wskazane w u.d.l.<sup>70</sup>, a użycie sformułowania „określa” oznacza, że te elementy statutowe muszą być spełnione, a katalog ma zamknięty charakter.

Podstawowym przedmiotem regulacji statutu jest ustrój zakładu, a więc wewnętrzna struktura organizacyjna. Natomiast jak wynika z drugiej części art. 42 ust. 1 u.d.l., „inne sprawy dotyczące funkcjonowania” zakładu dotyczyć mogą trybu wewnętrznego postępowania w zakładzie. Niemniej z postanowień już zanalizowanych art. 23–24 u.d.l. wynika przecież, że m.in. organizację i porządek procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w podmiocie leczniczym określa regulamin organizacyjny.

Pomimo że w statucie wymieniono m.in. cele i zadania zakładu, to granica między tymi pojęciami jest płynna. Zadania mogą być opisywane przez określenie poszczególnych rodzajów świadczeń zdrowotnych (a więc może nim być i lecznictwo uzdrowskowe) udzielanych przez podmiot. Określenie organów podmiotu i struktury organizacyjnej podmiotu ma istotne konsekwencje dla danej jednostki, co wiąże się

---

„Uzdrowsko Sopot” w Sopocie (Dz.Urz. Województwa Pomorskiego, poz. 2429); **powiat** – obwieszczenie Nr 1/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 26 VI 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr IV/38/2012 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 30 V 2012 r. w sprawie nadania Statutu „Zespołu Opieki Zdrowsotnej” w Kłodzku z późniejszymi zmianami (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego, poz. 4508); **województwo** – uchwała Nr XXVIII/438/17 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 21 XI 2017 r. w sprawie nadania statutu Szpitalowi Uzdrawiskowemu „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z. w Kołobrzegu (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 5283).

<sup>68</sup> Zob. Zarządzenie Nr 14 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 IV 2017 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowsotnej Sanatorium Uzdrawiskowemu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sopocie (Dz.Urz. MSWiA, poz. 15); Zarządzenie Nr 18/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 VIII 2018 r. w sprawie nadania statutu 20 Wojskowemu Szpitalowi Uzdrawiskowo-Rehabilitacyjnemu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowsotnej w Krynicy-Zdroju (Dz.Urz. MON, poz. 120).

<sup>69</sup> Wydaje się także, choć nie wynika to wprost z u.d.l., że podmiot tworzący może nie dokonać proponowanych zmian przez kierownika danego podmiotu leczniczego.

<sup>70</sup> J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej...*, s. 258.

z przeprowadzeniem procedur rejestrowych. Statut nie określa indywidualnych praw pacjentów do świadczeń zdrowotnych, są one bowiem regulowane odrębnymi ustawami, w szczególności u.p.p. i u.s.o.z. W kontekście formy gospodarki finansowej warto wskazać, że chodzi tu o specyfikę funkcjonowania tego typu jednostek, zaakcentowanie charakteru służbowego podporządkowania i hierarchicznego sposobu kształtowania struktury kadrowej podmiotów leczniczych działających na rzecz bezpieczeństwa obronnego i wewnętrznego naszego kraju.

Dokonując przeglądu wybranego statutu s.p.z.o.z.<sup>71</sup>, można wskazać, że w ramach kierowania szpitalem do zakresu obowiązków dyrektora należy w szczególności: (1) sprawowanie kierownictwa i nadzoru nad działalnością szpitala; (2) opracowanie planów finansowych i inwestycyjnych zakładu oraz przedstawianie ich do opinii rady społecznej; (3) organizowanie pracy szpitala oraz zapewnienie pracownikom odpowiednich warunków pracy; (4) podejmowanie decyzji wynikających z kierowania szpitalem, w tym w sprawach wynikających ze stosunku pracy w odniesieniu do pracowników szpitala, oraz nadzór nad dyscypliną pracy; (5) dbałość o dobór i racjonalne wykorzystanie kadr; (6) przestrzeganie zasad racjonalnego gospodarowania oraz stosowania rachunku ekonomicznego; (7) uczestniczenie w posiedzeniach rady społecznej szpitala i składanie sprawozdań z realizacji zadań; (8) opracowanie szczegółowego regulaminu organizacyjnego szpitala oraz wnioskowanie zmian; (9) ustalanie regulaminu porządkowego szpitala z uwzględnieniem obowiązujących przepisów; (10) nadzór nad poziomem świadczeń zdrowotnych; (11) uzgadnianie harmonogramów pracy; (12) wykonywanie zadań orzecznictwa lekarskiego w zakresie przewidzianym odrębnymi przepisami; (13) terminowe zawiadamianie organów inspekcji sanitarnej o przypadkach chorób zakaźnych stwierdzonych w szpitalu oraz podejmowanie zadań dotyczących zapobiegania zakażeniom szpitalnym; (14) działanie na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników; (15) całościowa, merytoryczna analiza i ocena kosztów działalności szpitala, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów działalności podstawowej; (16) nadzór nad gospodarką lekami; (17) analiza i ocena potrzeb dotyczących wyposażenia w sprzęt i aparaturę; (18) nadzór nad utrzymaniem urządzeń, sprzętu, aparatury medycznej i zajmowanych pomieszczeń w należytych stanie technicznym z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa przeciwpożarowego

<sup>71</sup> Zob. § 5 statutu Szpitala Uzdrowiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z.

oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; (19) współpraca z organami samorządów zawodowych i organizacji społecznych; (20) wykonywanie innych zadań zleconych przez organ, który utworzył szpital.

Charakter prawnoadministracyjny jednostki organizacyjnej będącej zakładem leczniczym jest zróżnicowany<sup>72</sup>, może on być jednostką<sup>73</sup>: odrębną, częścią innej lub podległą innej jednostce organizacyjnej bądź zespołem zakładów. Wewnętrzna specyfika w każdym z tych rozwiązań winna znaleźć uregulowanie w statucie i regulaminie<sup>74</sup>.

W przypadku zaś ustawy uzdrowskiej ustawodawca odniósł się jedynie do statutu. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy uzdrowskiej statut zakładu lecznictwa uzdrowskiego określa w szczególności rodzaj i zakres udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej ustalonych na podstawie kierunków leczniczych, z uwzględnieniem leczenia uzdrowskiego osób, u których wystąpiły choroby zawodowe, wynikających z dostępnych naturalnych surowców leczniczych i warunków klimatycznych. Dokonując oceny tej regulacji, nie do końca jest jasne, czy ustawodawcy chodzi rzeczywiście o statut czy o regulamin. Przyjmując literalne brzmienie, a więc statut, należy założyć, że akt ten dotyczy jedynie podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami. Użycie sformułowania „w szczególności” wskazuje na otwarty katalog zagadnień, jakie mają być uregulowane w tym statucie. Jest on też zbieżny z art. 24 ust. 1 pkt 4 u.d.l. odnoszącym się do regulaminu organizacyjnego i art. 42 ust. 1 pkt 1 u.d.l. dotyczącym statutu. Wydaje się, że ustawodawcy przede wszystkim zależało na opisowym podkreśleniu, czego ten rodzaj i zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych ma dotyczyć, a mianowicie lecznictwa uzdrowskiego jako jednej z form stacjonarnego i całodobowego udzielania świadczeń zdrowotnych innych niż świadczenia szpitalne. Przy tak przyjętej konstrukcji należy skorzystać zatem z dyspozycji wynikającej z art. 15 ustawy uzdrowskiej, zgodnie z którą w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zakładów lecznictwa uzdrowskiego mają zastosowanie przepisy u.d.l.

<sup>72</sup> Przy czym zakład jako całość jest pracodawcą w rozumieniu Kodeksu pracy, odrębnym w szczególności od swojego organu założycielskiego, który może być pracodawcą jedynie dla kierownika zakładu.

<sup>73</sup> Zob. np. § 7 Statutu Szpitala Uzdrowskiego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z. w Kołobrzegu i § 9 Regulaminu Organizacyjnego Szpitala Uzdrowskiego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z.

<sup>74</sup> Stąd np. szpital uzdrowski zapewnia przyjętym pacjentom przede wszystkim świadczenia zdrowotne, co oczywiste; zindywidualizowany szpital nie udziela wszelkich świadczeń zdrowotnych, lecz ich rodzaje i zakres określa szczegółowo jego statut.

Przedstawiciele doktryny często stawiają pytanie, czy akty stanowiące o utworzeniu zakładu są aktami prawa powszechnie obowiązującego, aktami prawa wewnętrznego czy aktami administracyjnymi<sup>75</sup>. W aktach założycielskich muszą być wskazane takie zagadnienia, jak: nazwa i siedziba podmiotu (tj. obszar działania zakładu i zakres udzielanych świadczeń), cele i zadania, organy i struktura organizacyjna podmiotu, forma gospodarki finansowej<sup>76</sup>. Zakres dostępnych świadczeń to sprawy odnoszące się do wszystkich osób danego terytorium. Akt założycielski nie może być uznany za akt administracyjny<sup>77</sup>. W tym świetle pozostaje kwestia rozstrzygnięcia, czy akt założycielski zakładu jest aktem prawa powszechnie obowiązującego czy prawa wewnętrznego. Z proceduralnego punktu widzenia istnieją przesłanki co do tego, aby akty założycielskie kwalifikować jako akty prawa powszechnie obowiązującego, jako akty prawa miejscowego<sup>78</sup>. Wydawane są one na zasadzie podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy, powiatu lub województwa albo przez organ administracji rządowej, a więc we właściwy sposób dla aktów prawa miejscowego.

Ustaleniem charakteru uchwały w sprawie nadania statutu podmiotowi leczniczemu niebędącemu przedsiębiorcą oraz przesłanek ważności uchwały także zajmuje się orzecznictwo. W tej kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Poznaniu w wyroku z 14 września 2016 r.<sup>79</sup> podzielił stanowisko znajdujące oparcie w poglądzie wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 11 września 2012 r.<sup>80</sup> i zważył, że po pierwsze – uchwała w sprawie nadania statutu samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej jako podmiotowi leczniczemu niebędącemu przedsiębiorcą, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 u.d.l. jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że w konsekwencji status taki należy przypisać też każdej uchwale

<sup>75</sup> Por. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 92–97.

<sup>76</sup> Por. art. 42 ust. 2 u.d.l.

<sup>77</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 80.

<sup>78</sup> Zob. np. P. Chmielnicki, *Zakłady...*, s. 86; E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 25; M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 71 i n.

<sup>79</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 14 IX 2016 r., sygn. IV SA/Po 286/16, LEX nr 2161605.

<sup>80</sup> Wyrok NSA z 11 IX 2012 r., sygn. II OSK 1818/12, ONSA i WSA 2013, nr 4, poz. 63, i przytoczone tam orzecznictwo.

zmieniającej tak uchwalony statut – nowelizowanie aktów normatywnych musi być bowiem każdorazowo traktowane jako stanowienie aktów normatywnych<sup>81</sup>; po drugie – uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy tym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych<sup>82</sup>. Co więcej, NSA w wyroku z 25 września 2019 r.<sup>83</sup> podniósł, że przedmiotowa uchwała zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Nie ma ona jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do relacji pomiędzy organami podmiotu leczniczego, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych. Konsekwencją przyjęcia, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jest prawidłowe stwierdzenie, że podlega ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jak podnosi P. Chmielnicki<sup>84</sup>, problemem jest to, że akty prawa miejscowego nie są postrzegane jako źródła prawa, które powinny zawierać normy bezpośrednio determinujące relacje obywateli z administracją, np. użytkowników zakładów z zakładami administracyjnymi. Zbyt wiele doniosłych spraw dla przebiegu działań administracji w sferze zewnętrznej pozostawiono do uregulowania przez personel zakładów, jakby stanowiły specjalne korporacje samorządowe, samodzielne w działaniu. Wówczas rola aktów prawa miejscowego zostanie dostrzeżona we właściwym świetle. Uwzględniając dalsze wywody przywołanego autora,

---

<sup>81</sup> Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 7 VI 1989 r., sygn. U 15/88, OTK 1989/1/10; tak też G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 115.

<sup>82</sup> Tak samo orzekł WSA w Szczecinie w wyroku z 20 IV 2017 r., sygn. II SA/Sz 119/17, LEX nr 2285853. Zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 14 IX 2016 r., sygn. IV SA/Po 299/16, LEX nr 2161236.

<sup>83</sup> Wyrok NSA z 25 IX 2019 r., sygn. II OSK 2678/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2BF82151D> (dostęp: 1 III 2021).

<sup>84</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady...*, s. 87–88.



uwagę zwraca rozróżnienie pomiędzy źródłami prawa powszechnie obowiązującego a aktami wewnętrznymi, które opiera się w szczególności na dwóch cechach: braku konieczności podawania treści aktu do powszechnej wiadomości oraz odmiennym określeniu adresata. Adresatem tym mogą być tylko jednostki/podmioty należące do struktury organizacyjnej administracji, nigdy podmioty pozostające poza tą strukturą. Wydaje się, że w praktyce treść statutów i regulaminów zakładowych dalece wykracza poza rolę przypisaną aktom prawa wewnętrznego. Niemniej stanowią one przejaw uzdrowiskowego władztwa zakładowego jako instytucji określającej charakter relacji między organami zakładu administracyjnego, którym przysługuje ogół uprawnień administracyjnych, a jego użytkownikami<sup>85</sup>.

Analiza problematyki stanowienia norm ogólnych przez organy zakładu pozwala sformułować stanowisko, że działalność ta jest traktowana jako działalność prawotwórcza tych podmiotów, a akty przez nie stanowione – jako źródła prawa. Zasadniczo adresatami tych aktów są użytkownicy zakładu, jego pracownicy i osoby przebywające na terenie zakładu. Są to osoby, które łączy z zakładem szczególny stosunek prawny, co oznacza, że akty te należy traktować, co do zasady, jako akty wewnątrzzakładowe – wewnętrzne w systemie źródeł prawa. Choć w odniesieniu do niektórych aktów tego typu można mieć wątpliwości co do tego, czy mieszczą się w tej kategorii źródeł prawa. Chodzi o akty adresowane do podmiotów niebędących użytkownikami, pracownikami lub osobami przebywającymi na terenie zakładu.

## **2. Rada społeczna zakładu leczenia uzdrowiskowego – uwagi ogólne**

**Oprócz kierownika zakładu leczenia uzdrowiskowego drugim organem jest rada społeczna.** Oznacza to, że pomimo fundamentalnej zasady dotyczącej zarządzania publicznym podmiotem leczniczym, jaką jest reguła jednoosobowego kierownictwa (kierownik), w ramach struktury organizacyjnej zakładu istnieje też organ kolegialny (rada)<sup>86</sup>. Warto tu choć wspomnieć, że wprowadzenie rady do struktury

<sup>85</sup> Zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 157.

<sup>86</sup> Por. J. Bujny, *Rada społeczna w świetle ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 99.



organizacyjnej zakładu nie jest nowym rozwiązaniem<sup>87</sup>. Występowała ona bowiem, jak już wskazano, jako następczyni rady nadzorczej według u.z.o.z., a także w rozwiązaniach przyjętych w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych<sup>88</sup>. Rada społeczna, której pozycję prawną reguluje obecnie art. 48 u.d.l., jest specyficznym ciałem, występuje bowiem w polskim porządku prawnym tylko w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą. Pokazując pozycję prawną tego organu, należy się odnieść zarówno do przepisów powszechnie obowiązujących, jak i do uregulowań o charakterze wewnętrznym obowiązujących w danym zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego.

## 2.1. Charakter prawny i zadania rady społecznej

Stosownie do art. 48 ust. 1 u.d.l. w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą działa rada społeczna, która **jest organem**: (1) **inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego**; (2) **doradczym kierownika**. Stwierdzenie, że rada społeczna jest organem inicjującym, wnioskującym i opiniodawczym, nie może być uznane za określenie zadań rady społecznej zakładu opieki zdrowotnej będącego obecnie podmiotem leczniczym<sup>89</sup>. Przy tym ze względu na złożony charakter prawny tego organu wynikający ze zróżnicowanego rodzaju wykonywanych zadań należy w pierwszej kolejności podzielić analizę jego statusu na dwie części: w kontekście (1) relacji rady z organem tworzącym, a także (2) określenia istniejących zależności pomiędzy obecnymi uprawnieniami rady a działalnością kierownika zakładu.

Otóż według art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. a–d u.d.l. do zadań rady społecznej należy: **przedstawianie podmiotowi tworzącemu wniosków i opinii** w sprawach: (1) zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego; (2) związanych z przekształceniem lub likwidacją, rozszerzeniem lub ograniczeniem działalności; (3) przyznawania kierownikowi nagród; (4) rozwiązania

<sup>87</sup> Por. K. Wojtczak, *Rada społeczna w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 487 i n.; eadem, *Komentarz do art. 33–48*, w: Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach*, s. 69.

<sup>88</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 382 ze zm. Była to wówczas rada szpitalna, czyli instytucja o zbliżonym profilu organizacyjno-kompetencyjnym do rady nadzorczej i rady społecznej.

<sup>89</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 I 2013 r., NK-N4.4131.1736.2012.MG.

stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z kierownikiem. W odniesieniu do podmiotu tworzącego rada wykonuje zadania opiniujące i inicjujące. Warto podkreślić, że art. 48 ust. pkt 1 lit. d u.d.l., dotyczący rozwiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z kierownikiem, nie jest skierowany do podmiotu tworzącego, ale jego adresatem jest tylko rada społeczna. Określa on jedynie kompetencje rady społecznej, ale nie wskazuje obowiązków po stronie podmiotu tworzącego. Obowiązek zasięgnięcia opinii rady nie został w nim wyrażony wprost<sup>90</sup>.

W myśl art. 48 ust. 2 pkt 2 lit. a–f u.d.l. do zadań rady społecznej należy: **przedstawianie kierownikowi wniosków i opinii** w sprawach: (1) planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego; (2) rocznego sprawozdania z planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego; (3) kredytów bankowych lub dotacji; (4) podziału zysku; (5) zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego; (6) regulaminu organizacyjnego. W ocenie J. Nowak-Kubiak<sup>91</sup> żaden przepis nie wskazuje, że opinie wyrażane na rzecz podmiotu leczniczego są dla jego kierownika wiążące. Wątpliwości w tym zakresie może wzbudzić ust. 12 art. 48 u.d.l., który stanowi, że od uchwały rady społecznej kierownikowi przysługuje odwołanie do podmiotu tworzącego. W ocenie tej komentatorki należy przyjąć, że także niewiążąca opinia rady społecznej może być zaskarżona do podmiotu tworzącego. Opinia taka może być negatywna co do określonych zamierzeń kierownika, a wykonanie opiniowanej czynności pomimo negatywnej opinii może skutkować odpowiedzialnością kierownika np. w sferze finansów publicznych lub oceny kontroli z punktu widzenia racjonalności lub gospodarności wydatkowanych środków.

**Do innych zadań rady społecznej** należy zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 3–5 u.d.l. dokonywanie okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu; opiniowanie wniosku w sprawie czasowego zaprzestania działalności leczniczej; wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i statucie. Czynności te nie są przypisane podmiotom, na rzecz których się je wykonuje. Przy tym, jako że skargi i wnioski wnoszone są przez pacjentów, podmiot leczniczy zobowiązany jest przedstawiać wnioski i opinie pod obrady rady społecznej. Również wniosek o czasowe zaprzestanie działalności, w myśl art. 34 u.d.l., składa kierownik

<sup>90</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 1 II 2017 r., sygn. IV SA/Po 673/16, LEX nr 2247953.

<sup>91</sup> J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej*... s. 265 i n., teza 9.

podmiotu, i na nim to spoczywać będzie obowiązek uzyskania w tym zakresie opinii rady<sup>92</sup>.

Z analizy powyższych regulacji wynika, że pomimo pozostawienia kierownikowi dużej swobody w zakresie bieżącego zarządzania podmiotem leczniczym jego samodzielność jest ograniczana przez radę społeczną i przez podmiot tworzący. Rada społeczna odgrywa rolę (z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotu tworzącego) w procesie oceniania prawidłowości zarządzania tym podmiotem przez jego kierownika, przy czym nie ma ona kompetencji władczych wobec kierownika zakładu, a podmiot tworzący nie ma obowiązku zasięgać jej opinii nawet w sprawach z zakresu jej kompetencji. Do zadań rady społecznej należy przedstawianie niewiążących wniosków i opinii podmiotowi tworzącemu oraz kierownikowi. Funkcjonowanie tego wewnętrznego organu komentatorzy<sup>93</sup> oceniają negatywnie, zwłaszcza ze względu na stawiane przed nim zadania i oczekiwania. Rada społeczna, nie uczestnicząc bezpośrednio w procesie zarządzania, swoim działaniem wydłuża tylko procedury podejmowania decyzji i rozprasza odpowiedzialność.

## 2.2. Powołanie i skład rady społecznej

Zgodnie z art. 48 ust. 5 u.d.l. radę społeczną powołuje i odwołuje oraz zwołuje jej pierwsze posiedzenie podmiot tworzący. W posiedzeniach rady społecznej uczestniczy kierownik oraz przedstawiciele organizacji związkowych działających w podmiocie leczniczym. W odniesieniu do podmiotu tworzącego będącego j.s.t., a ściślej – jej organu stanowiącego, kwestie te stanowią obowiązek, od którego nie może się ten podmiot uchylić<sup>94</sup>. Jego spełnienie wymaga wcześniejszego utworzenia składu rady społecznej w myśl art. 48 ust. 6 pkt 2 u.d.l.

Ograniczenie podmiotu tworzącego do ukonstytuowania rady społecznej jest możliwe w dwóch przypadkach. Po pierwsze – wynika z ust. 3 art. 48 u.d.l., w myśl którego rady społecznej nie powołuje się w: (1) wojewódzkich, powiatowych i granicznych stacjach sanitarno-epidemiologicznych; (2) regionalnych centrach krwiodawstwa

<sup>92</sup> Ibidem, s. 265 i n., teza 11.

<sup>93</sup> M. Dercz, *Komentarz do art. 47–49*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 236–237. Szerzej na temat rady społecznej s.p.z.o.z. zob. ibidem, s. 235–241.

<sup>94</sup> Por. K. Wojtczak, *Kompetencje i zadania...*, s. 44.

i krwiolecznictwa, Wojskowym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa utworzonym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; (3) podmiotach leczniczych tworzonych przez pracodawcę w celu ochrony pracujących przed wpływem niekorzystnych warunków środowiska pracy oraz sprawujących profilaktyczną opiekę nad pracującymi; (4) podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ramach jednostek organizacyjnych Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa. Po drugie – stosownie do ust. 4 art. 48 u.d.l. zadania rady społecznej ustawowo określone w instytutach badawczych<sup>95</sup> wykonuje rada naukowa.

Analizując na podstawie art. 48 ust. 6 pkt 2 u.d.l. skład przedmiotowej rady społecznej składającej się z przewodniczącego (przy czym w podmiotach utworzonych przez j.s.t. jest to organ wykonawczy) oraz członków będących przedstawicielami (nie muszą to być radni) wybranymi przez organ stanowiąco-kontrolny j.s.t. w liczbie określonej przez gminę uzdrowiskową, można stwierdzić, że udział jej władz jest wówczas istotny. Konsekwencją tego jest dbałość o dobro publiczne w jednostce publicznej, jaką jest s.p.z.o.z., wpływ na interes mieszkańców danego podmiotu, a na wypadek konfliktu między kierownikiem podmiotu leczniczego a radą społeczną występuje tryb odwoławczy dla kierownika w odniesieniu od uchwał rady społecznej do podmiotu tworzącego, w przypadku podmiotów samorządowych do organu właściwej j.s.t. Przy tym organ doradczy, jakim jest rada społeczna, jest tworzony w celu realizacji obowiązków określonych w u.d.l., a jej członkowie nie podejmują swojej działalności dobrowolnie oraz całkowicie w swoim imieniu, ale jedynie jako przedstawiciele wybrani przez radę gminy, nie można zatem stwierdzić, że rada społeczna spełnia kryteria pozwalające uznać ją za organizację społeczną, nie może ona zostać dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony<sup>96</sup>.

Obecny skład rady nie jest reprezentatywny ani w stosunku do pracowników zakładu, ani do świadczeniobiorców, a katalog zadań stanowi pomieszczenie kwestii ekonomicznych ze sprawami kadrowymi i medycznymi. W sytuacji gdy podmioty tworzące pomijają opinie rad, rady te

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 30 IV 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn. 2020, poz. 1383).

<sup>96</sup> Por. postanowienie NSA z 14 VI 2012 r., sygn. II OZ 491/12, LEX nr 1242837.

stają się zbędne, ich samodzielna aktywność dotyczy bowiem głównie spraw kadrowo-personalnych<sup>97</sup>. Organ stanowiący j.s.t. działający jako podmiot tworzący powinien przy doborze składu rady społecznej brać pod uwagę zarówno interes mieszkańców, jak i interes danego podmiotu. W radzie nie powinny zasiadać osoby współpracujące z innymi publicznymi i niepublicznymi placówkami konkurującymi z danym zakładem na rynku usług medycznych. W składzie rady społecznej s.p.z.o.z. zawsze znajduje się przedstawiciel wojewody, co wzmacnia jego rolę jako organu nadzorczo-kontrolującego zakład i rolę ministra zdrowia poprzez wpływ na procedury prywatyzacyjne w całym kraju.

Warto jeszcze odnotować, że zgodnie z art. 48 ust. 7, 9 i 10 u.d.l. członkiem rady społecznej podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie może być osoba zatrudniona w tym podmiocie. Członkowi rady społecznej przysługuje zwolnienie z wykonywania obowiązków w ramach stosunku pracy na czas uczestniczenia w posiedzeniach rady społecznej. Za udział w posiedzeniach rady społecznej jej członkowi przysługuje od podmiotu tworzącego rekompensata w wysokości utraconych zarobków, jeżeli z powodu uczestnictwa w posiedzeniu rady pracodawca udzielił członkowi na ten czas zwolnienia z wykonywania obowiązków pracowniczych bez zachowania prawa do wynagrodzenia.

### 2.3. Rada społeczna a regulamin organizacyjny i statut zakładu

Rada społeczna jako drugi, oprócz kierownika, organ zakładu lecznictwa uzdrowiskowego ma pewne unormowania w regulaminie organizacyjnym i statucie zakładu.

Jeżeli chodzi o pierwszą z regulacji, to z art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. e tekstu pierwotnego u.d.l.<sup>98</sup> wynikało, że **w zakresie regulaminu organizacyjnego** podmiotowi tworzącemu **udzielała opinii**<sup>99</sup> **rada społeczna**. Postanowienia były w sprzeczności z unormowaniem art. 23 u.d.l., gdyż w tym zakresie opinia rady społecznej powinna była być i obecnie

---

<sup>97</sup> M. Dercz, *Publiczni świadczeniodawcy w ochronie zdrowia, prawno-organizacyjne formy działalności – stan obecny i projektowany*, „Antidotum” 2003, nr 12.

<sup>98</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 654.

<sup>99</sup> Na kanwie u.z.o.z. pierwotnie rada nadzorcza, kolejno **rada społeczna** zgodnie z art. 46 pkt 3 **zatwierdzała regulamin porządkowy zakładu** określający prawa i obowiązki pacjenta przebywającego w zakładzie.

stosownie do art. 48 ust. 2 pkt lit. e u.d.l. jest wydawana na rzecz kierownika podmiotu, który ustala regulamin organizacyjny. Opinia ta będzie jednak tylko elementem doradczym, niemającym mocy wiążącej<sup>100</sup>. Podmiot tworzący nadaje przecież statut podmiotowi leczniczemu, a regulamin ustalać ma kierownik.

W praktyce regulamin organizacyjny podmiotu leczniczego, jakim jest szpital uzdrowiskowy<sup>101</sup> będący zakładem leczenia uzdrowiskowego, zawiera unormowania dotyczące postanowień ogólnych polegających na wskazaniu, że w szpitalu działa rada społeczna, która jest organem inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego szpital oraz organem doradczym dyrektora. Analizowany organ jest także uwzględniony w ramach struktury organizacyjnej, zgodnie z którą organami szpitala są: kierownik i rada społeczna, organ doradczy dyrektora szpitala oraz opiniodawczy powołany przez organ założycielski. Do wyłącznej aprobaty kierownika należy współdziałanie z radą społeczną, a do jednego z samodzielnych stanowisk prac należy prowadzenie spraw rady. Poza regulaminem organizacyjnym zakładu leczenia uzdrowiskowego niebędącego przedsiębiorcą dla rady społecznej duże znaczenie ma regulamin uchwalony przez radę społeczną i zatwierdzony przez podmiot tworzący, który określa sposób zwoływania posiedzeń rady społecznej, tryb pracy i podejmowania uchwał<sup>102</sup>. Potwierdza to praktyka<sup>103</sup>.

Obecnie w publicznych zakładach teoretycznie gwarancje prewencyjne obejmuje w sferze poprawy i sytuacji ochrony pacjenta oddziaływanie rad społecznych, jako reprezentanta użytkowników zakładu, wyposażając je w kompetencje do przedstawiania kierownikowi wniosków i opinii w sprawach regulaminu organizacyjnego oraz dokonywania okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu. W praktyce<sup>104</sup> wąski zakres treści związanych z prawami pacjenta i niedocenia-

<sup>100</sup> J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej...*, s. 209–211 i n., teza 3.

<sup>101</sup> Zob. odpowiednio § 1 ust. 4–5, § 10, § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 36 ust. 8 pkt 3 przytaczanego już Regulaminu Organizacyjnego Szpitala Uzdrowiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z.

<sup>102</sup> Podstawę prawną stanowi art. 48 ust. 11 u.d.l.

<sup>103</sup> Na przykład Uchwała Nr XI/130/2015 Rady Miasta Sopotu z dnia 7 IX 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Rady Społecznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Uzdrowisko Sopot” w Sopotcie.

<sup>104</sup> Por. art. 48 ust. 2 pkt 2 lit. f i pkt 3 u.d.l., ponadto zob. np. J. Halik, *Ochrona interesów pacjenta w przepisach ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i kodeksie etyki lekarskiej*, „Antidotum” 1992, nr 5, s. 34.



nie przez podmioty tworzące wagi społecznej rad, sprawiają, że sprawy te stanowią niewielki zakres ich aktywności. Gwarancje kompensacyjne płyną zaś wprost z u.p.p., dotycząc zadośćuczynienia za doznaną krzywdę z tytułu naruszenia wskazanych praw pacjenta w toku udzielania świadczeń zdrowotnych.

Z regulaminu organizacyjnego wynika także, że zasady i tryb działania rady społecznej określa ustawa oraz statut szpitala. W przypadku **statutu** obecnie zgodnie z u.d.l. rada społeczna nie posiada żadnych uprawnień w zakresie uchwalania statutu i zmian w statucie zakładu<sup>105</sup>, gdyż jak wiadomo, statut ten nadaje podmiot tworzący. Do materii regulowanej w statucie należy określenie organów i struktury organizacyjnej podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji<sup>106</sup>. Statut jest aktem prawa miejscowego, a więc w zakresie unormowanym w statucie określającym ustrój podmiotu leczniczego rada gminy nie może podejmować uchwał pozostających z nim w sprzeczności<sup>107</sup>. Fakt, że u.d.l. wyposaża radę społeczną w określone zadania, nie zwalnia organu stanowiącego gminy z obowiązku określenia tych zadań, które stanowią realizację normy kompetencyjnej art. 42 ust. 2 pkt 4 u.d.l. Nie chodzi tu tylko o dosłowne powielanie zadań określonych w art. 48 ust. 2 u.d.l., bo w istocie niewykluczona jest sytuacja, że zadania rady społecznej sprowadzać się będą do tych wyznaczonych przez ustawę, co musi być jednak wyraźnie w uchwale zaznaczone, ale o wskazanie również takich, które wynikają zarówno z charakteru prawnego rady społecznej określonego w ustawie i które mają związek ze specyfiką i naturą danego podmiotu leczniczego. W praktyce oznacza to, że nałożenie na radę społeczną zadań nie musi ograniczać się do tych wyznaczonych przez art. 48 ust. 2 u.d.l., ale może obejmować też inne kwestie i sprawy, byleby ich treść odpowiadała roli i istocie, jaką ona posiada. Możliwość umieszczenia innych zadań rady społecznej w statucie placówki leczniczej wynika z art. 48 ust. 2 pkt 5 u.d.l. Zagadnienia wymienione w art. 42 ust. 2 u.d.l. są na tyle istotne, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność określenia i konkretyzacji tych zagadnień w statucie

---

<sup>105</sup> Dla porównania zgodnie z tekstem pierwotnym u.z.o.z. rada nadzorcza uchwaliała statut i zmiany w statucie zakładu, lecz po zmianie nazwy na „rada społeczna” organ ten już nie wykonywał zadań w tym zakresie.

<sup>106</sup> Zob. § 12–16 Statutu Szpitala Uzdrawiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z. w Kołobrzegu.

<sup>107</sup> Wyrok NSA z 25 II 2020 r., sygn. II OSK 158/19, LEX nr 3027023.



podmiotu leczniczego nadawanym przez organ tworzący<sup>108</sup>. Trzeba przy tym podkreślić, że podmiot tworzący nie posiada kompetencji do modyfikowania ustawowych zadań rady społecznej w okresie po upływie kadencji<sup>109</sup>. Jeżeli chodzi o określenie zadań, czasu trwania i okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji, to w literaturze<sup>110</sup> podkreśla się, że należy tego dokonywać ze szczególną ostrożnością, a art. 48 ust. 2 u.d.l. stanowi zamknięty katalog zadań tej rady. Ponadto nie należy także przy określaniu zadań rady w statucie zmieniać jej charakteru jako organu inicjująco-opiniująco-doradczego.

### **3. Pracownicy zakładu lecznictwa uzdrowiskowego – podział personelu**

Zakład lecznictwa uzdrowiskowego, aby świadczyć usługi zdrowotne na wysokim poziomie, o odpowiedniej jakości, musi posiadać fachowo przygotowanych pracowników wykonujących zawody medyczne i pozostałych zatrudnionych.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę, trzeba wskazać, że osoba wykonująca zawód medyczny to zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 u.d.l. osoba uprawniona na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz osoba legitymująca się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub w określonej dziedzinie medycyny. Badany tu personel medyczny posiada różnorakie przygotowanie zawodowe, kompetencje i predyspozycje do wykonania pracy<sup>111</sup>. Pozostali zatrudnieni w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego to osoby, które w zależności od rodzaju tego zakładu zajmują samodzielne stanowiska pracy, takie jak np. główny księgowy, specjalista ds.: administracyjno-gospodarczych, zatrudnienia, płac i BHP, marketingu, planowania logistycznego i inwestycji, informatyk, koordynator ds. kontroli zarządczej, statystyk medyczny, konserwator czy w dziale żywienia bądź recepcji.

<sup>108</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 XI 2013, NK-N.4131.146.14.2013.SP1.

<sup>109</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 VII 2012, NK-N17.4131.226.2012.RJ1.

<sup>110</sup> M. Dercz, *Komentarz do art. 47–49*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności...* (2014), s. 235–241.

<sup>111</sup> D. Kotarski, *Kryteria oceny jakości usług sanatoryjnych*, „Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2011, nr 54, s. 274.

### 3.1. Zakładowy personel medyczny

W odniesieniu do osób wykonujących zawód medyczny można wyodrębnić dwie grupy zadań<sup>112</sup>: (1) zespół czynności zawodowych, który wynika z przepisów odrębnych (np. lekarze, pielęgniarki, fizjoterapeuci); (2) zbiór wykonywanych zadań, który nie wynika wprost z dedykowanej im ustawy, ale z faktu nabycia fachowych kwalifikacji w określonym zakresie medycyny lub w określonej jej dziedzinie (np. dietetyk, psycholog). Z tego wynika podział na główne i pomocnicze zawody medyczne. Kluczem do przyjęcia, że dany zawód mieści się w kategorii zawodów medycznych, jest ustalenie, czy jest to tzw. profesjonalista medyczny<sup>113</sup>.

Do profesjonalnej kadry o podstawowym znaczeniu należą lekarze<sup>114</sup> ze specjalnością balneologiczną i kliniczną, zgodnie z kierunkiem leczniczym zakładu lecznictwa uzdrowiskowego. Kolejną grupę pracowników wykonujących zawody medyczne stanowią pielęgniarki<sup>115</sup> z odpowiednim przygotowaniem z zakresu medycyny uzdrowiskowej. Ze względu na specyfikę samego lecznictwa uzdrowiskowego prowadzonego w uzdrowiskach oraz towarzyszące temu leczeniu zabiegi z zakresu fizjoterapii (hydroterapia, fizykoterapia, kinezyterapia i masaże lecznicze<sup>116</sup>) udzielane w zakładach przyrodolecznicych, niezwykle ważne, a nierzadko wiodące, znaczenie odgrywiają fizjoterapeuci<sup>117</sup>. Zarówno ich przygotowanie merytoryczne, stosunek do pacjenta, jak i poświęcony czas to najistotniejsze elementy, których celem jest poprawa zdrowia<sup>118</sup>. Wykorzystywanie warunków naturalnych uzdrowiska, tj. surowców leczniczych i klimatu, determinuje kompleksowość postępowania leczniczego, diagnostycznego i profilaktyki. Pracownicy zakładu lecznictwa uzdrowiskowego, którzy mają także ważny wpływ na proces leczenia i rehabilitacji w uzdrowisku, to dietetycy i psycholodzy.

<sup>112</sup> U. Drozdowska, *Komentarz do art. 16, w: Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, pod red. L. Boska, Warszawa 2021, teza 4.

<sup>113</sup> Szerzej: D. Karkowska, *Zawody medyczne*, Warszawa 2012, s. 71 i n.

<sup>114</sup> Ustawa z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 514).

<sup>115</sup> Ustawa z dnia 15 VII 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 562).

<sup>116</sup> E. Puszczalowska-Lizis, I. Zwiercan, *Bezpośrednia i odległa ocena skuteczności terapii uzdrowiskowej osób z dyskopatią lędźwiową*, „Postępy Rehabilitacji” 2016, nr 1, s. 33–40.

<sup>117</sup> Ustawa z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jedn. 2019, poz. 952).

<sup>118</sup> A. Katan, A. Kaczorowska, *Rola fizjoterapii w lecznictwie uzdrowiskowym osób dorosłych w Polsce*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu” 2017, nr 40(1), s. 127 n.

Kierując się bezpieczeństwem pacjentów oraz potrzebą zapewnienia efektywności zatrudnienia, Minister Zdrowia wydał dla pracowników medycznych Rozporządzenie z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami<sup>119</sup>.

### 3.2. Specyfika działalności uzdrowiskowej i jej wpływ na personel zakładowy

Na proces zarządzania zakładem lecznictwa uzdrowiskowego wpływa specyfika działalności uzdrowiskowej. Każdy z jej atrybutów<sup>120</sup> – położenie uzdrowiska, finansowanie usług, kadra, pozostałe zasoby, oczekiwania klientów, tj. pacjentów, usługi i ich dystrybucja – oddziałuje na metody zarządzania, strategii i finansowania rozwoju, oczekiwania względem kompetencji pracowników. Specyfika tych zakładów komplikuje zarządzanie, gdyż trudno dla podmiotu realizującego cele prywatne i cele publiczne ustalić dobre techniki zarządzania, które pozwolą na sprawne funkcjonowanie, przyczyniając się do wypracowania lepszej pozycji na rynku. Każdy zakład dąży do zdobycia umiejętności trwałego osiągnięcia efektywności i może to osiągnąć dzięki skupieniu uwagi na pacjentach. Pomocne do osiągnięcia tego celu jest zarządzanie marketingowe, które zakłady uzdrowiskowe z powodzeniem wykorzystują. Podstawowe korzyści, jakie dostarczają pacjentom zakłady lecznictwa uzdrowiskowego, to poprawa i wzmocnienie zdrowia. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma kierownik zakładu lecznictwa uzdrowiskowego. Niemniej przy wzięciu pod uwagę pewnych wniosków i opinii rady społecznej, i ten organ może przyczynić się do sprawnego działania zakładu.

Osoba odpowiedzialna za zarządzanie zakładem lecznictwa uzdrowiskowego<sup>121</sup> zajmuje się planowaniem działań, pozyskiwaniem środków finansowych na bieżące i przyszłe zadania, organizowaniem pracy personelu, kontrolowaniem, czy wykonanie przebiega zgodnie

<sup>119</sup> Dz.U. 2011 Nr 151, poz. 896. Podstawę prawną stanowi art. 50 ust. 5 u.d.l.

<sup>120</sup> A. Rapacz, M. Januszewska, *Umiejętności menedżerskie lekarzy w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego i potrzeba ich kształtowania*, Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą, seria Studia i Materiały 2010, nr 25, s. 223–233, zwł. s. 224–225; J. Bugaj, *Rozwój kompetencji zawodowych pracowników medycznych*, w: M. Bugdol, J. Bugaj, I. Stańczyk, *Procesy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zdrowia*, Wrocław 2012, s. 75–102.

<sup>121</sup> A. Rapacz, M. Januszewska, *Umiejętności menedżerskie lekarzy...*, s. 223–233.

z planem. Kierownik powinien posiadać umiejętności: techniczne, społeczne, koncepcyjne, integrowania interesów i działalności organizacji. Kierowanie personelem<sup>122</sup> to najistotniejszy czynnik funkcjonowania zakładu, ludzie odpowiadają bowiem za wizerunek podmiotu i ważne jest określenie efektywności pracy kierownika zarządzającego podwładnymi z wykorzystaniem wybranego stylu kierowania – całokształtu sposobów oddziaływania przełożonego na podwładnych w celu skłonienia ich do wypełnienia zadań organizacji.

Powyższe aspekty w praktyce<sup>123</sup> wynikają z regulaminu organizacyjnego i ze statutu określającego ustrój zakładu lecznictwa uzdrowiskowego niebędącego przedsiębiorcą.

## Podsumowanie

Zakład lecznictwa uzdrowiskowego stanowi specyficzny podmiot leczniczy choćby z tych przyczyn, że znajduje się na wydzielonym obszarze uzdrowiska i że jest w nim prowadzona swoista działalność lecznicza, jaką jest lecznictwo uzdrowiskowe.

Sprawne działanie zakładu zapewniają osoby w nim zatrudnione. Dotyczy to w pierwszej kolejności kierownika zakładu, który ponosi odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą. Osoba ta poza spełnieniem ustawowych wymogów dotyczących obsady tego stanowiska ma duże znaczenie i realizuje szeroki wachlarz zadań związanych z kierowaniem zakładem. Sytuację prawną kierownika w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego określają: (1) tryb powoływania i sposób obsady tego organu, (2) kompetencje i związana z tym odpowiedzialność oraz (3) status wewnątrz zakładu – chodzi tu zwłaszcza o stosunek kierownika do rady społecznej. Specyfiką kierownika jest to, że ustala on regulamin organizacyjny będący aktem prawa wewnętrznego. Należy podkreślić, że to źródło prawa jest ważne, gdyż określa sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą nieuregulowane w ustawie lub statucie. Drugą regulacją wyznaczającą status prawny kierownika jest statut podmiotu leczniczego niebędącego

<sup>122</sup> Zob. B. Kozusznik, *Kierowanie personelem pracowniczym*, Warszawa 2005, zwł. s. 113 i n.

<sup>123</sup> Zob. odpowiednio § 9 ust. 1, § 10, § 21–28, § 32 i 38 przytaczanego już Regulaminu Organizacyjnego Szpitala Uzdrowiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z. oraz m.in. § 12 Statutu Szpitala Uzdrowiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z. w Kołobrzegu.

przedsiębiorcą, który ma charakter uchwały organu tworzącego i jest aktem prawa miejscowego. Określa on: (1) nazwę podmiotu, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; (2) siedzibę podmiotu; cele i zadania podmiotu; (3) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji; (4) formę gospodarki finansowej.

Poza kierownikiem zakładu lecznictwa uzdrowiskowego drugim organem jest rada społeczna. Pomimo fundamentalnej zasady dotyczącej zarządzania publicznym podmiotem leczniczym, jaką jest reguła jednoosobowego kierownictwa w ramach struktury organizacyjnej zakładu, istnieje także organ kolegialny. Jest to specyficzne ciało, ponieważ rada występuje jedynie w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą. Co więcej, jest to organ inicjujący i opiniodawczy podmiotu tworzącego oraz doradczy kierownika.

Zakład lecznictwa uzdrowiskowego, aby realizować swoje podstawowe cele i zadania, angażuje fachowo przygotowanych pracowników wykonujących zawody medyczne i pozostałych zatrudnionych. Osoby te, oprócz organów zakładowych, przyczyniają się do rozwoju usług zdrowotnych świadczonych w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego.

## **SPA TREATMENT FACILITY. PART 2. LEGAL STATUS OF THE INSTITUTIONAL BODIES OF THE MEDICAL FACILITY AND THE SPA STAFF**

### **Summary**

The spa treatment facility located in the health resort is distinguished by its specificity due to the fact that it conducts spa treatment in this type of medical entity. For the proper performance of the healing function and offering the health services for which a given spa is intended, the human factor plays an important role, taking into account the specificity of the health resort. This applies to those constituting the authorities of a health resort treatment facility, namely the manager and social committee (which in this study are limited to non-entrepreneurs), as well as medical professionals and other employees. The special powers of the authorities and staff of spa treatment facilities towards the people using the health services provided there are reflected in the sources of law, which include the statute and organizational regulations of this type of medical facility.

The article contains an analysis and assessment of legal regulations relating to the scope of the activities of the authorities of this type of spa treatment facilities, with particular emphasis on the manager and social council and staff, especially

medical workers. The article devotes most space to the facility director. This one-person body plays a fundamental role in managing a medical facility, with responsibility for management and for all facility employees. On the other hand, the social committee, which is the collegiate body of this institution, is appointed only in a non-entrepreneurial medical facility, and this body is characterized by a specific legal nature that performs various tasks. The efficient operation of the plant is also ensured by professional medical staff, other medical workers and other employees. The legal status of company bodies and personnel is presented in terms of generally applicable regulations, as well as in the context of the organizational regulations and the statute of the spa treatment facility.

**Keywords:** spa treatment facility – manager and social committee – health resort personnel – organizational regulations and statute of the facility

## LITERATURA

- Bartkowiak P., Niewiadomski P., *Menedżer a kierownik w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 687, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48.
- Borysiak W., *Czynność prawna jako podstawowe źródło stosunku prawa medycznego*, w: *Institucje Prawa Medycznego. System Prawa Medycznego*, t. 1, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2018.
- Bugaj J., *Rozwój kompetencji zawodowych pracowników medycznych*, w: M. Bugdol, J. Bugaj, I. Stańczyk, *Procesy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zdrowia*, Wrocław 2012.
- Bujny J., *Rada społeczna w świetle ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Dercz M., *Komentarz do art. 1–4*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dercz M., *Komentarz do art. 23*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dercz M., *Komentarz do art. 46*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dercz M., *Komentarz do art. 46*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dercz M., *Komentarz do art. 47–49*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dercz M., *Publiczni świadczeniodawcy w ochronie zdrowia, prawno-organizacyjne formy działalności – stan obecny i projektowany*, „Antidotum” 2003, nr 12.
- Drozdowska U., *Komentarz do art. 16*, w: *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, pod red. L. Boska, Warszawa 2021.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981.



- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Warszawa 2009.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996.
- Halik J., *Ochrona interesów pacjenta w przepisach ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i kodeksie etyki lekarskiej*, „Antidotum” 1992, nr 5.
- Jachimowicz-Jankowska P., *Zakład lecznictwa uzdrowiskowego. Część 1. Podstawowe pojęcia oraz prawne aspekty organizacji i działalności tego typu zakładów będących podmiotami leczniczymi*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 4(32).
- Karkowska K., *Zawody medyczne*, Warszawa 2012.
- Karkowski T., *Organy zarządzające podmiotami leczniczymi*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata Tes Oikonomias” 2012, z. 6.
- Katan A., Kaczorowska A., *Rola fizjoterapii w lecznictwie uzdrowiskowym osób dorosłych w Polsce*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu” 2017, nr 40(1).
- Kotarski D., *Kryteria oceny jakości usług sanatoryjnych*, „Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2011, nr 54.
- Koźmiński A.K., Jemielniak D., *Zarządzanie od postaw*, Warszawa 2011.
- Kożusznik B., *Kierowanie personelem pracowniczym*, Warszawa 2005.
- Kubot Z., *Umowa o zarządzanie samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 2.
- Lichtarski J.M., *Ewolucja profilu kompetencyjnego kierownika*, w: *Problemy pracy kierowniczej we współczesnym przedsiębiorstwie*, pod red. K. Krzakewicza, Poznań 2008.
- Listwan T., *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa 2005.
- Miętek A., Pisarczyk Ł., *Prawo pracy w ochronie zdrowia*, w: *Organizacja systemu ochrony zdrowia. System Prawa Medycznego*, t. 3, pod red. D. Bach-Goleckiej, R. Staniewiczza, Warszawa 2020.
- Mikos M., Barczeniewicz P., *Kwalifikacje kadry zarządzającej podmiotami leczniczymi*, w: *Zarządzanie podmiotami leczniczymi – bezpieczeństwo pacjentów i sposoby ograniczania ryzyka szpitali*, pod red. M. Pasowicza, Kraków 2012.
- Nowak-Kubiak J., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, pod red. A. Stabryły, J. Trzcienieckiego, Warszawa 1986.
- Puszczalowska-Lizis E., Zwiercan I., *Bezpośrednia i odległa ocena skuteczności terapii uzdrowiskowej osób z dyskopatią lędźwiową*, „Postępy Rehabilitacji” 2016, nr 1.
- Rapacz A., Januszewska M., *Umiejętności menedżerskie lekarzy w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego i potrzeba ich kształtowania*, Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą, seria Studia i Materiały 2010, nr 25.
- Raszewska-Skałecka R., *Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016.



- Rek T., *Komentarz do art. 42*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Słownik języka polskiego*, t. 3, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1961.
- Szewczyk M., Ziemiński K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Walas-Trębacz J., Galata S., *Ocena efektywności kadry kierowniczej w przedsiębiorstwie*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, t. 7, nr 2.
- Walasek-Walczak U., *Komentarz do art. 23*, w: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzcyka, Warszawa 2013.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Wojtczak K., *Komentarz do art. 33–48*, w: Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, Warszawa 1993.
- Wojtczak K., *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23).
- Wojtczak K., *Rada społeczna w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1984.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do organizacji i kierowania*, Warszawa 1982.

MARIKA PIWOWARCZYK\*

## Formalne aspekty pozasądowego rozwiązywania sporów przed Rzecznikiem Finansowym

### Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie dotyczy jednej z metod polubownego rozwiązywania sporów konsumenckich, jaką jest pozasądowe rozwiązywanie sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego przed Rzecznikiem Finansowym. Spory, które mają charakter cywilnoprawny i mogą być rozwiązywane na drodze sądowej poprzez mediację i postępowanie pojednawcze na podstawie art. 183<sup>1-15</sup> i art. 184–186 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>1</sup>, zostały poddane regulacji prawa publicznego.

Celem niniejszego opracowania jest analiza uwarunkowań administracyjnoprawnych pozasądowego rozwiązywania sporów przed Rzecznikiem Finansowym, w tym zweryfikowanie, czy proces ten stanowi skuteczny środek ochrony prawnej konsumentów na rynku usług finansowych. Pozasądowe rozwiązywanie sporów przed Rzecznikiem Finansowym w założeniu ma prowadzić do uzyskania szybkich i łatwo dostępnych środków ochrony praw i interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Opracowanie ma też na celu ocenę, czy wyżej wymienione założenia są realizowane, a także ocenę tego, czy postępowanie przed podmiotem publicznoprawnym, jakim jest Rzecznik Finansowy, wywiera wpływ na kształt ochrony konsumentów na rynku usług finansowych.

---

\* Marika Piwowarczyk, mgr, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: marika.piwowarczyk@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1204-3879>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1460), dalej „k.p.c.”.

Usługi świadczone przez podmioty rynku finansowego nierzadko wymagają szczególnej ochrony konsumentów. Nie są to typowe usługi, z którymi mamy do czynienia na co dzień. Usługi te mają często skomplikowany charakter. Mimo że klient jest świadomy co do treści głównego świadczenia, to szczegółowe warunki umowy mogą być trudno zrozumiałe dla przeciętnego konsumenta<sup>2</sup>. Klient podmiotu rynku finansowego, zawierając umowę, najczęściej opiera się na wzorcach umownych przedstawianych mu przez podmiot rynku finansowego, kierując się przy tym zaufaniem do tego podmiotu, że składana mu oferta nie narusza jego praw, a także zaufaniem do organów państwa, pozostając w przekonaniu, że jego interesy są i będą odpowiednio chronione<sup>3</sup>.

Ochrona praw konsumentów oraz promowanie ich interesów należą do podstawowych wartości Unii Europejskiej (UE). Zgodnie z art. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk państw członkowskich, natomiast zgodnie z art. 169 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 lit. a) Unia Europejska ma się przyczyniać do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez środki przyjmowane na podstawie art. 114 tego aktu. Ponadto zgodnie z art. 38 Karty Praw Podstawowych Unia Europejska zapewnia wysoki poziom ochrony konsumentów w jej politykach.

Dnia 18 czerwca 2013 r. opublikowany został pakiet legislacyjny UE zawierający Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE<sup>4</sup>, a także Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie

---

<sup>2</sup> Zob. D. Cyman, *Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 325–336, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=606370> (dostęp: 15 IV 2020).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 V 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa ADR) (Dz.Urz. UE L 165 z 18 VI 2013, s. 63), dalej „dyrektywa ADR”.

ADR (ang. Alternative Dispute Resolution) jest specyficzną konstrukcją teoretyczną, a także dziedziną badań i praktyki. Termin ten odnosi się do procesów rozwiązywania sporów, które są stosowane jako alternatywa dla sporów sądowych, obejmuje polubowne procesy rozwiązywania sporów, takie jak mediacje, arbitraż czy concyliacje.

internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE<sup>5</sup>. Pakiet legislacyjny miał na celu „zapewnienie konsumentom możliwości składania wniosków o rozstrzyganie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody ich alternatywnego rozwiązywania”<sup>6</sup>.

W Polsce implementacja wyżej wymienionego pakietu legislacyjnego na poziomie ustawowym miała miejsce w Ustawie z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich<sup>7</sup>, która w art. 59 wprowadza zmiany w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>8</sup> w zakresie możliwości przeprowadzenia pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego<sup>9</sup>. Zaznaczyć należy, że pozasądowe

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 V 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie ODR) (Dz.Urz. UE L 165 z 18 VI 2013, s. 1), dalej „rozporządzenie ODR”.

Dyrektywa ADR stanowi o tym, że każdy konsument będący w sporze z przedsiębiorcą musi mieć możliwość zwrócenia się o rozwiązanie tego sporu do podmiotu ADR, spełniającego wymagania szczegółowo wskazane w przepisach dyrektywy. Rozporządzenie ODR jest instrumentem pomocniczym w stosunku do dyrektywy. Wymaga ono utworzenia platformy, na której konsumenci będą mogli uzyskać kontakt z podmiotami ADR uregulowanymi przez dyrektywę ADR oraz będą mieli możliwość rozwiązania sporu z przedsiębiorcą przy użyciu formularzy dostępnych na tej platformie, zob. M. Tulibacka, *Mediacja w sporach konsumenckich*, w: *Mediacje. Teoria i praktyka*, pod red. E. Gmurzyńskiej, R. Morek, Warszawa 2018.

<sup>6</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów Konsumenckich, s. 1, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12283400/12342474/12342475/dokument213267.pdf> (dostęp: 28 III 2020).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 IX 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1823), dalej „ustawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów”.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 VIII 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2279), dalej „ustawa o rozpatrywaniu reklamacji”.

<sup>9</sup> Dnia 21 IX 2020 r. na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego pojawił się Projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz o Funduszu Edukacji Finansowej (UD 125), dalej „nowy projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego”, który przewiduje połączenie w ramach jednego organu zadań w zakresie ochrony interesów konsumentów, tj. likwidację stanowiska Rzecznika Finansowego oraz przeniesienie jego kompetencji na Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kompetencje Rzecznika Finansowego w zakresie pozasądowego rozpatrywania sporów konsumenckich zgodnie z rozdziałem 4 projektowanej ustawy ma przejąć Koordynator do spraw pozasądowego

postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego nie jest konsekwencją implementacji wyżej wymienionego unijnego pakietu legislacyjnego, ale zostało wprowadzone już ustawą o rozpatrywaniu reklamacji.

## 1. Pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich

W myśl art. 1–2 dyrektywy ADR jej celem jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez zapewnienie im możliwości dobrowolnego składania skarg na działania przedsiębiorców do podmiotów oferujących niezależne i bezstronne alternatywne metody rozstrzygnięcia sporów. Dyrektywa ADR ma zastosowanie do postępowań mających na celu pozasądowe rozstrzygnięcie sporów dotyczących zobowiązań umownych wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług między przedsiębiorcą a konsumentem, poprzez interwencję podmiotu ADR, który proponuje lub narzuca rozwiązanie bądź doprowadza do spotkania stron w celu ułatwienia polubownego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 4 ust 1 dyrektywy ADR przez „konsumenta” należy rozumieć „każdą osobę fizyczną działającą w celach niezwiązanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywaniem wolnego zawodu”<sup>10</sup>, natomiast przez „przedsiębiorcę” należy rozumieć „każdą osobę fizyczną lub prawną, niezależnie od tego, czy jest to podmiot publiczny czy prywatny, która działa – w tym również za pośrednictwem jakiegokolwiek innej osoby działającej w jej imieniu lub na jej rzecz – w celach związanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywaniem wolnego zawodu”.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z motywem 18 dyrektywy ADR definicja „konsumenta” powinna obejmować także przypadki, w których

---

rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego działający przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338403/katalog/12719793#12719793>; <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-80-20> (dostęp: 20 XII 2020).

<sup>10</sup> Taką samą definicję zastosowano w art. 2 pkt 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 X 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 304 z 22 XI 2011).

umowa zostaje zawarta w celu tylko częściowo związanym z działalnością gospodarczą danej osoby, który jest na tyle ograniczony, że nie ma charakteru przeważającego w ogólnym kontekście umowy<sup>11</sup>.

W świetle ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, zgodnie z definicjami zawartymi w art. 2 tego aktu, ilekroć w ustawie jest mowa o „konsumentcie” i „przedsiębiorcy” – należy przez to rozumieć konsumenta oraz przedsiębiorcę w rozumieniu Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, natomiast przez „spór konsumencki” należy rozumieć spór między konsumentem a przedsiębiorcą wynikający z zawartej z konsumentem umowy.

Podmiotem uprawnionym do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. h) dyrektywy ADR jest każdy podmiot, bez względu na nadaną mu lub używaną w stosunku do niego nazwę, utworzony na stałe i oferujący rozstrzygnięcie sporu w ramach postępowania ADR, umieszczony w wykazie podmiotów ADR prowadzonym przez właściwy organ. Na podstawie ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów takim właściwym organem jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który zgodnie z art. 20 tego aktu prowadzi rejestr podmiotów uprawnionych do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, do którego wpis na podstawie art. 21 ustawy następuje na wniosek.

Stosownie do art. 6 dyrektywy ADR należy zapewnić, by osoby odpowiedzialne za ADR posiadały niezbędną fachową wiedzę i były niezależne oraz bezstronne<sup>12</sup>. W celu zagwarantowania powyższego osoby te powinny być też powoływane na czas gwarantujący niezależność ich działania i mogą zostać zwolnione z ich obowiązków bez wyraźnej przyczyny, a także bez zbędnej zwłoki powinny ujawniać wszelkie okoliczności, które mogą wpłynąć lub być postrzegane jako wpływające na ich niezależność lub bezstronność lub powodować konflikt interesów z jedną ze stron sporu, o którego rozstrzygnięcie są proszone. W konsekwencji wymogów art. 6 dyrektywy ADR na wypadek wystąpienia

<sup>11</sup> Podobną wykładnię pojęcia zastosowano w treści motywu 17 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25 X 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

<sup>12</sup> Jak stanowi art. 6 dyrektywy ADR, ma to zostać zrealizowane poprzez zapewnienie m.in., by osoby odpowiedzialne za ADR posiadały konieczną wiedzę i umiejętności w dziedzinie alternatywnego lub sądowego rozstrzygania sporów konsumenckich, jak również ogólną znajomość prawa.

konfliktu interesów konieczne jest zapewnienie ich zastępowalności. Powyższe wymogi zostały odzwierciedlone przez polskiego ustawodawcę wprost w przepisach art. 14–16 ustawy o pozasądowym rozpatrywaniu sporów.

Jak stanowi motyw 32 dyrektywy ADR, niezależność i uczciwość podmiotów ADR ma podstawowe znaczenie dla wzbudzenia zaufania do mechanizmów ADR i przekonania konsumentów, że gwarantują one sprawiedliwy i niezależny wynik postępowania. Wspomniany wcześniej art. 6 dyrektywy ADR wskazuje warunki, jakie powinna spełniać osoba prowadząca postępowanie ADR, przy czym poza niezależnością oraz bezstronnością wymaga się, aby osoby te posiadały niezbędną wiedzę fachową, aczkolwiek nie muszą one być prawnikami. Jeżeli jednak procedury ADR prowadzą do wiążącej decyzji, w przypadku kolizji praw art. 11 ust. 1 dyrektywy ADR nakłada na państwo członkowskie obowiązek zapewnienia, aby konsument nie został pozbawiony ochrony przyznawanej mu przez obowiązujące przepisy prawa. Oznacza to, że w każdej procedurze ADR prowadzonej na podstawie dyrektywy, która prowadzi do wiążącej decyzji, jeden lub więcej prawników musi być zaangażowanych w procedurę ADR, ponieważ „ogólna znajomość prawa” nie wystarcza, aby zagwarantować, że obowiązujące prawo nie zostanie pominięte<sup>13</sup>.

## 2. Rzecznik Finansowy jako podmiot ADR

Jak wskazano w poprzednim punkcie, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadzi rejestr podmiotów uprawnionych do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, do którego wpisu dokonuje się na wniosek, niemniej zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów nie ma to zastosowania do podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich na podstawie przepisów odrębnych, takich jak Rzecznik Finansowy. Wpisu tego typu podmiotów do rejestru dokonuje się z urzędu na mocy art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów.

---

<sup>13</sup> M.B.M. Loos, *Consumer ADR After Implementation of the ADR Directive: Enforcing European Consumer Rights at the Detriment of European Consumer Law*, Centre for the Study of European Contract Law Working Paper, no. 2015-11, s. 9, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2685651](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685651) (dostęp: 15 IV 2020).



Rzecznik Finansowy jest podmiotem o charakterze sektorowym, utworzonym w celu rozwiązywania określonych sporów w sektorze finansowym<sup>14</sup>. Jest to instytucja powstała na podstawie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, która zastąpiła funkcjonującą wcześniej instytucję Rzecznika Ubezpieczonych<sup>15</sup>.

W ustawie o rozpatrywaniu reklamacji uregulowano rozwiązywanie sporów na rynku finansowym z klientami podmiotów rynku finansowego prowadzone przez Rzecznika Finansowego, tj. postępowanie interwencyjne, o które można zwrócić się w przypadku odrzucenia reklamacji przez podmiot rynku finansowego, oraz postępowanie polubowne, o które można złożyć wniosek, jeżeli wyczerpano procedurę reklamacyjną w podmiocie rynku finansowego, będące przedmiotem niniejszej analizy. Rzecznik Finansowy jest członkiem sieci rozstrzygania sporów finansowych FIN-NET, w skład której wchodzi także Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego, zajmujący się sporami między konsumentami i instytucjami finansowymi, a także Arbiter Bankowy przy Związku Banków Polskich, rozstrzygający spory dotyczące roszczeń z zakresu niewykonania lub nienależytego wykonania czynności bankowych<sup>16</sup>.

Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji w art. 13 wskazuje warunki, które musi spełniać osoba powołana na stanowisko Rzecznika Finansowego, m.in.: wyróżniać się wiedzą w zakresie funkcjonowania rynku finansowego i regulacji prawnych w tym zakresie oraz posiadać co najmniej siedmioletnie doświadczenie zawodowe w tym obszarze, posiadać wyższe wykształcenie, korzystać z pełni praw publicznych, posiadać obywatelstwo polskie, być nieskazanym prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

Zgodnie z art. 19 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji Rzecznik Finansowy wykonuje swoje zadania przy pomocy nie więcej niż trzech zastępców, przy czym zastępcą może być osoba spełniająca wymogi właściwe dla Rzecznika Finansowego, z tym wyjątkiem, że powinna posiadać co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe w obszarze

<sup>14</sup> M. Tulibacka, *Mediacja...*, s. 324.

<sup>15</sup> J. Rzeszowski, *Rzecznik Finansowy – „nowa-stara” ochrona konsumenta?*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2017, nr 7, s. 191, <https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/18810> (dostęp: 15 IV 2020).

<sup>16</sup> P. Liwoch, *Rzecznik Finansowy – analiza działalności w zakresie alternatywnych metod rozstrzygania sporów*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, t. 4(20), s. 18, <http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/26403> (dostęp: 15 IV 2020).

funkcjonowania rynku finansowego. Ponadto stosownie do art. 18 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji Rzecznik Finansowy wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika, w skład którego wchodzi Wydział Pozasądowego Rozwiązywania Sporów<sup>17</sup>.

Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji nie wskazuje wprost, że Rzecznik Finansowy jest podmiotem niezależnym, ale wprowadza w art. 23 zasady mające zapewniać niezależność i bezstronność. Stosownie do tego przepisu Rzecznik Finansowy nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska badawczo-dydaktycznego lub badawczego oraz naukowo-dydaktycznego lub naukowego, ani wykonywać innych zajęć zawodowych, należeć do partii politycznej, być akcjonariuszem, udziałowcem, członkiem władz ani wykonywać obowiązków członka zarządu lub rady nadzorczej podmiotów rynku finansowego ani wykonywać czynności związanych z działalnością w zakresie świadczenia usług przez te podmioty, nie może też wykonywać innych czynności, które pozostają w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogą wywołać podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność, czy też prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością jego urzędu.

Przytoczone wyżej warunki pełnienia funkcji Rzecznika Finansowego korespondują z warunkami wskazanymi w art. 6 dyrektywy ADR. Pamiętać jednak należy, że Rzecznik Finansowy jako podmiot uprawniony w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich realizuje swoje zadania w tym zakresie poprzez osoby zatrudnione w Biurze Rzecznika i to również do nich, jako osób prowadzących postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, odnoszą się warunki niezależności i bezstronności.

Wymogi co do osoby prowadzącej pozasądowe postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego wskazuje art. 35b ustawy o rozpatrywaniu reklamacji. Stosownie do postanowień tego artykułu tego typu postępowanie może być prowadzone przez osobę upoważnioną przez Rzecznika Finansowego, przy czym upoważnienie udzielane jest na czas określony. Upoważnienie może być udzielone osobie wyróżniającej się wiedzą w zakresie funkcjonowania rynku finansowego i regulacji prawnych w tym zakresie, posiadającej co najmniej pięcioletni staż pracy, w tym

---

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 X 2015 r. w sprawie nadania statutu Biura Rzecznika Finansowego (M.P. 2015, poz. 1055).

co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe w tym obszarze. Osoba upoważniona powinna prowadzić postępowanie w sposób niezależny i bezstronny. Udzielone upoważnienie może zostać cofnięte przed upływem okresu, na jaki zostało udzielone, w określonych w ustawie przypadkach, tj. w przypadku: rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu funkcji, skazania prawomocnym wyrokiem za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań.

Szczegółowe wymogi w tym zakresie określone są w rozporządzeniu wykonawczym do art. 43 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, tj. w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym<sup>18</sup>. Zgodnie z §§ 2–3 tego rozporządzenia osoba prowadząca postępowanie powinna posiadać: wyższe wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne oraz wiedzę w zakresie sądowego lub pozasądowego rozwiązywania sporów, a także wyróżniać się wiedzą w zakresie umów zawieranych pomiędzy klientem a podmiotem rynku finansowego. Upoważnienia do prowadzenia postępowania udziela się na czas określony, nie krótszy niż 6 miesięcy i nie dłuższy niż 3 lata, przy czym osoba upoważniona bierze udział w rozpoznaniu sprawy rozpoczętej z jej udziałem do czasu jej zakończenia mimo upływu okresu, na który zostało udzielone upoważnienie. Upoważnienie może być udzielone ponownie tej samej osobie.

Należy zauważyć, że zarówno ustawa o rozpatrywaniu reklamacji, jak i rozporządzenie w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym nie regulują, jak postępować w przypadku wystąpienia okoliczności, które mogą wpłynąć na niezależność lub bezstronność osób prowadzących postępowanie lub powodować konflikt interesów z jedną ze stron sporu. Zastosowanie w tym zakresie znajduje art. 16 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów w zw. z art. 35a ustawy o rozpatrywaniu reklamacji.

Zgodnie z art. 16 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów osoba prowadząca postępowanie ma obowiązek niezwłocznego ujawnienia podmiotowi uprawnionemu, w tym przypadkiem Rzecznikowi Finansowemu, okoliczności, które mogą wpłynąć na jej niezależność lub bezstronność lub powodować konflikt interesów z jedną ze stron

---

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 313, dalej „Rozporządzenie w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym”.

sporu. W takiej sytuacji Rzecznik Finansowy jako podmiot uprawniony w rozumieniu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów może przekazać prowadzenie postępowania innej osobie, a jeżeli nie jest to możliwe, to wyłącza osobę dotychczas prowadzącą postępowanie z dalszego toku postępowania oraz proponuje stronom postępowania przekazanie sporu innemu podmiotowi uprawnionemu.

W przypadku gdy zaproponowanie przekazania sporu innemu podmiotowi uprawnionemu nie jest możliwe, należy ujawnić stronom postępowania okoliczności wyłączające niezależność lub bezstronność osoby prowadzącej postępowanie lub powodujące konflikt interesów oraz poinformować strony postępowania o prawie zgłoszenia sprzeciwu wobec dalszego prowadzenia danego postępowania przez osobę, której dotyczą te okoliczności. Jeżeli strony nie zgłoszą sprzeciwu, to osoba, której dotyczą wskazane okoliczności, może dalej prowadzić postępowanie. Ustawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich nie reguluje, co dzieje się w przypadku zgłoszenia sprzeciwu, niemniej postępowanie nie może być dalej prowadzone przez podmiot uprawniony, a zatem strony muszą skorzystać z innej formy rozwiązania sporu niż pozasądowe rozwiązywanie sporu przed Rzecznikiem Finansowym.

### **3. Alternatywne rozwiązywanie sporu przed Rzecznikiem Finansowym**

Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji wprowadza w rozdziale IV pozasądowe postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego, przy czym pojęcia te odnoszą się do osoby fizycznej będącej klientem podmiotu z sektora ubezpieczeniowego, emerytalnego i bankowo-kapitałowego, która działa w celach niezwiązanych z jej profesjonalną działalnością<sup>19</sup>. Pojęcia te zawierają się w definicji konsumenta i przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy ADR.

Należy zaznaczyć, że korzystanie z usług finansowych może być dla przeciętnego, nieprofesjonalnego klienta związane nie tylko z brakiem ich transparentności, ale też z brakiem wiedzy w zakresie przepisów w sferze usług finansowych, w tym w zakresie przysługujących

---

<sup>19</sup> Por. art. 2 pkt 1 oraz 3 ustawy z dnia 5 VIII 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym.

mu praw<sup>20</sup>. Konieczne jest zatem przekazanie klientowi, który korzysta z usług finansowych, odpowiedniej informacji zarówno na etapie przedkontraktowym, jak i w trakcie nawiązanej relacji z przedsiębiorcą, co ma na celu nie tylko dostarczenie klientom wiedzy i świadomości w zakresie warunków umowy i przysługujących im praw, ale też przede wszystkim zapewnienie im ochrony<sup>21</sup>.

Ustawodawca w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji nakłada na podmiot rynku finansowego obowiązki informacyjne związane z procesem rozpatrywania reklamacji, które ten musi spełnić wobec klienta. Zgodnie z art. 4 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji podmiot rynku finansowego powinien zamieścić w umowie zawieranej z klientem szczegółowe informacje dotyczące procedury składania i rozpatrywania reklamacji. Następnie, stosownie do art. 10 tego aktu, w przypadku nieuwzględnienia przez podmiot rynku finansowego roszczeń klienta wynikających z reklamacji podmiot rynku finansowego w odpowiedzi powinien zawrzeć pouczenie o możliwości skorzystania ze środków odwoławczych, w tym przed organami ochrony prawa, co obejmuje także możliwości skorzystania z instytucji mediacji albo sądu polubownego, albo innego mechanizmu polubownego rozwiązywania sporów, oraz o możliwości wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy do Rzecznika Finansowego<sup>22</sup>.

Stosownie do postanowień rozdziału IV ustawy o rozpatrywaniu reklamacji postępowanie polubowne przed Rzecznikiem Finansowym jest wszczynane na wniosek klienta podmiotu rynku finansowego. Klient podmiotu rynku finansowego może wnioskować o rozstrzygnięcie sporu przez wykorzystanie jednej z dwóch metod: mediacji, tj. umożliwienia zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu, lub koncyliacji, tj. przedstawienia stronom propozycji rozwiązania sporu<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Zob. M. Dziedzic, *Rola obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy wobec konsumenta w sferze usług finansowych*, w: *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, pod red. J. Monkiewicz, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Warszawa 2019, s. 86–100.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Przytoczone wyżej obowiązki nałożone na przedsiębiorcę odpowiadają art. 13 dyrektywy ADR, zgodnie z którym państwa członkowskie Unii powinny zapewnić, aby przedsiębiorcy mający siedziby na ich terytorium informowali konsumentów o podmiotach ADR właściwych dla danych przedsiębiorców, w przypadkach gdy zobowiązują się oni lub są zobowiązani do korzystania z tych podmiotów w celu rozstrzygnięcia sporów z konsumentami.

<sup>23</sup> P. Liwoch, *Rzecznik Finansowy...*, s. 18.

Wniosek o wszczęcie postępowania przez Rzecznika Finansowego, zgodnie z § 6 Rozporządzenia w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym, poza oznaczeniem stron powinien zawierać m.in.: określone żądanie, określenie oczekiwania co do sposobu zakończenia sporu, opis stanu faktycznego sprawy oraz wskazanie rodzaju postępowania<sup>24</sup>. Zgodnie z tym przepisem do wniosku należy dołączyć informacje na temat dotychczasowego przebiegu sporu oraz kopie dokumentów potwierdzających informacje wskazywane we wniosku, w stosownych przypadkach wskazać okoliczności, które uniemożliwiają ich dołączenie. Za złożenie wniosku zgodnie z art. 38 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji należy uiścić opłatę w wysokości 50 zł, przy czym klient rynku finansowego może zostać zwolniony z opłaty ze względu na szczególne okoliczności.

Stosownie do § 6 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym klient podmiotu rynku finansowego do wniosku dołącza też informację, czy Rzecznik Finansowy podejmuje lub podejmował działania interwencyjne<sup>25</sup>, reprezentując jego interesy, a także czy sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami jest w toku albo została już rozpatrzona przez Rzecznika Finansowego w postępowaniu polubownym, sąd polubowny, inny właściwy podmiot albo sąd. Postępowanie wszczyna się z chwilą wpływu wniosku zawierającego co najmniej oznaczenie klienta i podmiotu rynku finansowego, dokładne określenie żądania, określenie, czy klient wnosi o mediację czy concyliację.

Zgodnie z art. 37 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji udział podmiotu rynku finansowego w polubownym postępowaniu przed Rzecznikiem Finansowym jest obowiązkowy w przeciwieństwie do postępowania przed innymi podmiotami ADR właściwymi dla sektora finansowego<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. art. 36 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i art. 33 ustawy o pozasądowym rozpatrywaniu sporów.

<sup>25</sup> Artykuł 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji.

<sup>26</sup> Wymóg ten dopuszcza motyw 49 dyrektywy ADR, zgodnie z którym „dyrektywa nie powinna wymagać, aby udział przedsiębiorców w postępowaniach ADR był obowiązkowy ani by wynik takich postępowań był wiążący dla przedsiębiorców, gdy konsument wniósł przeciwko nim skargę. Aby jednak zapewnić konsumentom możliwość dochodzenia roszczeń oraz aby nie musieli oni rezygnować ze swoich roszczeń, przedsiębiorców należy zachęcać, by w miarę możliwości uczestniczyli w postępowaniach ADR. Niniejsza dyrektywa powinna zatem pozostawać bez uszczerbku dla wszelkich przepisów krajowych przewidujących obowiązek udziału przedsiębiorców w takich postępowaniach, przewidujących zachęty lub kary z tym związane”.

Rzecznik Finansowy może odmówić wszczęcia postępowania w przypadku, gdy: przedmiot wniosku wykracza poza kategorie sporów objęte właściwością Rzecznika Finansowego, klient nie wyczerpał drogi postępowania reklamacyjnego w sporze z podmiotem rynku finansowego, wniosek o wszczęcie postępowania spowoduje uciążliwość dla podmiotu rynku finansowego, sprawa jest w toku albo została już rozpatrzona przez Rzecznika Finansowego w postępowaniu polubownym lub została rozpatrzona przez sąd polubowny lub inny właściwy podmiot albo sąd, rozpatrzenie sporu spowodowałoby poważne zakłócenie działania Rzecznika Finansowego oraz gdy klient nie uiszczył należnej opłaty od wniosku<sup>27</sup>. W drodze praktyki wypracowana została również instytucja pozostawienia wniosku bez rozpoznania, chociaż nie została ona przewidziana przez ustawodawcę<sup>28</sup>. Stosuje się ją w sytuacji, gdy wniosek klienta nie zawierał obligatoryjnych elementów wniosków, jak oznaczenie stron czy określenie żądania bądź podpis<sup>29</sup>.

W toku postępowania podmiot rynku finansowego jest zapoznawany z roszczeniem klienta, Rzecznik Finansowy przedstawia stronom postępowania przepisy prawa mające zastosowanie w danej sprawie, a także podejmuje w zależności od rodzaju postępowania działania mediacyjne lub koncyliacyjne. Jeżeli zajdzie taka potrzeba i przemawia za tym charakter sporu, Rzecznik Finansowy może wyznaczyć posiedzenie, na które wzywa stronę lub strony postępowania w celu przedstawienia ich stanowiska i propozycji<sup>30</sup>.

Postępowanie polubowne przy Rzeczniku Finansowym prowadzone jest w postaci pisemnej lub za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Rzecznik Finansowy informuje strony postępowania polubownego o podejmowanych czynnościach pisemnie, natomiast jeżeli to możliwe i przemawiają za tym okoliczności sprawy – za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>31</sup>. Również sam wniosek o wszczęcie postępowania może być przesłany przesyłką pocztową albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Powyższe elementy sprawiają, że dla przeciętnego konsumenta postępowanie przed Rzecznikiem Finansowym jest łatwiej dostępne niż postępowanie sądowe.

---

<sup>27</sup> Por. art. 5 ust. 4 dyrektywy ADR.

<sup>28</sup> P. Liwoch, *Rzecznik Finansowy...*, s. 19.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Zob. § 13 rozporządzenia w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym.

<sup>31</sup> Ibidem.



Postępowanie polubowne przed Rzecznikiem Finansowym może zostać zakończone w formie ugody, a gdy strony nie dojdą do porozumienia, zgodnie z art. 40 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji Rzecznik Finansowy sporządza opinię, w której zawarta jest ocena prawna stanu faktycznego przedmiotowego postępowania. Postępowanie może także zostać umorzony – w przypadku gdy klient wycofa wniosek albo gdy prowadzenie postępowania jest z innych przyczyn niemożliwe<sup>32</sup>.

Z każdego postępowania polubownego sporządzany jest protokół, w którym należy zawrzeć informacje dotyczące miejsca i czasu oraz stron postępowania, przedmiotu sporu, a ponadto informację o sposobie zakończenia sporu<sup>33</sup>. Protokół ten<sup>34</sup> stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 244 k.p.c.

#### 4. Dane statystyczne

Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniu z działalności Rzecznika Finansowego za 2019 r.<sup>35</sup> do Rzecznika Finansowego wpłynęły łącznie 2732 wnioski o rozwiązanie sporu klienta podmiotu rynku finansowego. W stosunku do 2018 r. nastąpił spadek liczby wpływających wniosków<sup>36</sup>, nadal jednak powadzono sprawy zainicjowane wnioskami z poprzednich lat, w których liczba wpływających wniosków była wyższa<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> P. Liwoch, *Rzecznik Finansowy...*, s. 19.

<sup>33</sup> Por. M. Tabernacka, *Sporządzanie dokumentów podczas negocjacji i mediacji w sferze publicznej*, w: eadem, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018.

<sup>34</sup> Artykuł 41 ust. 2 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji.

<sup>35</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2019 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i Sprawozdanie z działalności w 2019 r. finansowanej ze środków funduszu edukacji finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków funduszu, [https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/2019\\_Sprawozdanie\\_Rzecznika\\_Finansowego.pdf](https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/2019_Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego.pdf) (dostęp: 30 III 2021).

<sup>36</sup> Liczba wniosków zmniejszyła się z 4014 w roku 2018 do 2732 w roku 2019, tj. o 32%.

<sup>37</sup> Zdaniem Rzecznika Finansowego wyrażonym w sprawozdaniu z działalności Rzecznika Finansowego w 2019 r. spadek liczby wniosków spowodowany jest zachowaniem posiadaczy kredytów hipotecznych w CHF, którzy stanowią znaczną część wnioskodawców. Według Rzecznika Finansowego w latach 2017–2018 osoby te były zainteresowane zabezpieczeniem swojej sytuacji prawnej, dzięki możliwemu przerwaniu biegu przedawnienia roszczeń na mocy art. 36 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Z wejściem w życie tej ustawy zbiegł się moment, kiedy przedawnieniu mogłyby ulegać roszczenia osób, które zaciągnęły kredyty w CHF w latach 2006–2008. Ponadto spadek zainteresowania pozasądowym rozwiązaniem sporu przez

Rzecznik Finansowy w 2019 r. wszczął łącznie 2309 postępowań, w tym 265 to sprawy z wniosków złożonych w 2018 r. i 2044 sprawy z wniosków zarejestrowanych w 2019 r., co stanowi ponad 84% wszystkich wniosków. Pozostałe 16% spraw to wnioski pozostawione bez rozpoznania lub w których odmówiono wszczęcia postępowania oraz sprawy przekazane do innego właściwego wydziału, a także wnioski, które na koniec roku sprawozdawczego znajdowały się na etapie wstępnej analizy pod kątem formalnym.

Pozostawienie wniosków bez rozpoznania może być powiązane z faktem, że w 2019 r. klienci podmiotów rynku finansowego tylko w 33% wniosków o postępowanie polubowne występowali za pomocą pełnomocnika, co mogło prowadzić np. do braków formalnych. Zgodnie z zasadami dyrektywy ADR podmioty ADR powinny zapewnić, aby postępowanie polubowne było łatwo dostępne, a jego zasady przejrzyste, co powinno mieć odzwierciedlenie również w zakresie spełniania formalnych wymogów dla składanych wniosków<sup>38</sup>.

W zakresie merytorycznego zakończenia postępowania, tj. zawarcia porozumienia, albo w przypadku jego braku wydanie opinii przez Rzecznika Finansowego w 2019 r. zakończono z tytułu powołanych wyżej przesłanek w 2997 sprawach, przy czym w tej liczbie zawierają się sprawy z lat poprzednich. 1837 spraw zostało zakończonych opinią, co stanowi 61% wszystkich zakończonych spraw. W 369 sprawach między stronami doszło do zawarcia porozumienia, co stanowi 12% wszystkich spraw zakończonych w 2019 r. Pozostałe zakończone sprawy to sprawy pozostawione bez rozpoznania, z odmową rozpatrzenia sporu lub umorzone.

Średni okres trwania postępowań w roku 2019 to 375 dni i jest on zbliżony do roku poprzedniego. Liczba wniosków i ich różnorodność pod względem produktowym oraz oczekiwań stron co do sposobu zakończenia postępowań ma największy wpływ na średnią długość trwania postępowania, zwłaszcza w przypadku spraw z sektora rynku bankowo-kapitałowego, które cechuje nie tylko złożoność zagadnień

---

wskazaną grupę osób w 2019 r. wynikał ze zmian w orzecznictwie sądowym dotyczącym kredytów hipotecznych w CHF wywołanych wyrokiem TSUE z dnia 3 X 2019 r. w sprawie C-260/18 (*Dziubak v. Raiffeisen Bank International AG Oddział w Polsce*). Klienci banków zaczęli być mniej zainteresowani ugodowym rozwiązaniem sporu na rzecz orzeczenia nieważności zawartych umów, zob. Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2019 r., s. 43–44.

<sup>38</sup> Por. art. 5 i 7 dyrektywy ADR.

prawnych, ale znaczna polaryzacja stanowisk stron. W większości tego typu przypadków postępowanie nie jest zakończone porozumieniem, ale opinią Rzecznika Finansowego.

## 5. Znaczenie pozasądowego rozwiązywania sporów przed Rzecznikiem Finansowym

Pozasądowe rozwiązywanie sporów przed Rzecznikiem Finansowym jest jedną z metod alternatywnego rozwiązywania sporów konsumencjki, która wprowadziła zmiany w istniejącej rzeczywistości wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, tworząc dodatkową ścieżkę dla konsumentów<sup>39</sup>, a właściwie dla klientów pomiotów rynku finansowego w celu uzyskania stosunkowo szybkich i łatwo dostępnych środków ochrony ich praw.

Obowiązkowy udział podmiotu rynku finansowego w postępowaniu skutkuje tym, że przed Rzecznikiem Finansowym toczą się postępowania, które przed innym podmiotem ADR mogłyby nigdy nie mieć miejsca ze względu na brak zgody obu stron na jego przeprowadzenie, stąd duża liczba wniosków i toczących się postępowań, które mimo trwania średnio około roku i tak są krótsze niż kilkuletnie postępowania sądowe<sup>40</sup>. Powyższe wydaje się sprzeczne z ideą polubownego rozwiązywania sporów, jeżeli udział w postępowaniu jednej ze stron nie jest dobrowolny, a przystąpienie do niego podmiotu rynku finansowego następuje niejako z przymusu. W obronie wymogu ustanowionego przez ustawodawcę podkreśla się, że mimo iż udział przedsiębiorcy w postępowaniu jest obowiązkowy, to Rzecznik Finansowy nie posiada instrumentów wymuszających na stronach postępowania określone rozstrzygnięcie sporu, a przedstawia jedynie propozycje jego zakończenia<sup>41</sup>.

Niemniej postępowanie polubowne przed Rzecznikiem Finansowym nie zawsze przyniesienie wymierną korzyść konsumentowi, nie tylko ze względu na możliwość zakończenia poprzez wydanie jedynie opinii prawnej, ale i ze względu na to, że jeżeli dojdzie do zawarcia

<sup>39</sup> Mowa o dodatkowej ścieżce, poza możliwością mediacji i postępowaniem pojedynczym, na podstawie art. 183<sup>1-15</sup> i art. 184–186 k.p.c.

<sup>40</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2019 r., s. 47.

<sup>41</sup> A. Bogusławski, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów z podmiotem rynku finansowego jako element ochrony konsumenta*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2016, III(1), s. 33, [http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.hdl\\_11089\\_17857](http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.hdl_11089_17857) (dostęp: 15 IV 2020).

porozumienia, to może być ono mniej korzystne dla klienta podmiotu rynku finansowego niż postępowanie sądowe<sup>42</sup>. Dlatego też, zgodnie z wnioskami Rzecznika Finansowego zawartymi w sprawozdaniu z jego działalności w 2019 r., klient podmiotu rynku finansowego raczej nie będzie zainteresowany ugodowym rozwiązaniem sporu, jeżeli na drodze postępowania sądowego ma szansę zawalczyć o pełne uwzględnienie swojego roszczenia.

Wątpliwości może jednak budzić efektywność tego postępowania, również w kontekście opinii samego Rzecznika Finansowego zawartej w sprawozdaniu z jego działalności za 2019 r. w zakresie zakończenia postępowania w wariacie, o którym mowa w art. 40 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, tj. opinią prawną.

Jak podkreśla sam Rzecznik Finansowy w sprawozdaniu ze swojej działalności za rok 2019, opinia jest nietypowym elementem postępowania polubownego, którego charakter powinien opierać się na negocjacjach i doprowadzaniu do osiągnięcia porozumienia, a nie na dokonaniu oceny prawnej sporu. Rzecznik Finansowy twierdzi dalej, że „opinia ma charakter dodatkowy i jej sporządzenie nie zawsze leży w interesie stron, dla których priorytetem jest jednak doprowadzenie do zakończenia sporu. Wymóg sporządzenia opinii prowadzi do istotnego obciążenia osób prowadzących postępowanie, a tym samym opóźnia podjęcie działań mediacyjnych w innych sprawach. W ocenie Rzecznika, obowiązek sporządzenia opinii w trakcie trwania postępowania «sztucznie» wydłuża czas jego trwania. W zdecydowanej większości spraw czynności mediacyjne zostają zakończone w stosunkowo krótkim okresie czasu, niemniej, konieczność sporządzenia opinii w ramach trwającego postępowania, znacznie je wydłuża. Z tego względu zasadnym jest postulat zmiany przepisów proceduralnych w taki sposób, aby postępowanie było kończone po zakończeniu działań mediacyjno-koncyliacyjnych, a opinia była sporządzana po jego zakończeniu, na wniosek strony”<sup>43</sup>.

Z jednej strony nie sposób nie zgodzić się z powyższym w zakresie istoty postępowania polubownego, które powinno prowadzić do zawarcia porozumienia. Z drugiej jednak strony postępowanie polubowne przed Rzecznikiem Finansowym jest jednym ze środków ochrony prawnej. Zakończenie postępowania opinią prawną może być ważne

---

<sup>42</sup> Zob. C. Cauffman, *Critical Remarks on the ARD Directive*, Maastricht European Private Law Institute Working Paper, no. 2016/13, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2885509](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2885509) (dostęp: 15 IV 2020).

<sup>43</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2019 r., s. 54.

dla klienta rynku finansowego jako słabszej strony sporu, która sama nie posiada fachowej wiedzy w zakresie przedmiotu sporu. Opinia może stanowić pomocny materiał, jeśli dojdzie do dalszego postępowania na drodze sądowej.

Stanowisko Rzecznika Finansowego wyrażone w sprawozdaniu z jego działalności za 2019 r. może zarówno świadczyć o tym, że podmiot ten nie radzi sobie z liczbą procesowanych wniosków o pozasądowe rozwiązanie sporu, jak i budzić wątpliwości co do tego, czy osoby uprawnione do prowadzenia postępowania zapewniają jego odpowiednią obsługę merytoryczną. Chociaż osobą upoważnioną do prowadzenia postępowania może być tylko osoba wyróżniająca się wiedzą w zakresie funkcjonowania rynku finansowego i odpowiednich regulacji prawnych, a także posiadająca pewne doświadczenie w tym obszarze, to liczba wniosków na poziomie 228 miesięcznie<sup>44</sup> może prowadzić do błędów, zaniedbań i zakończenia postępowania w sposób niegwarantujący pełnej ochrony praw klienta podmiotu rynku finansowego. Może o tym świadczyć niski procent zawieranych porozumień pomiędzy stronami sporu.

Mimo powyższego na podstawie przytoczonych danych statystycznych nie sposób nie zauważyć, że sektorowy podmiot ADR, jakim jest Rzecznik Finansowy, wypełnia lukę związaną z trudnościami z dochodzeniem praw konsumentów przed wymiarem sprawiedliwości ze względu na stosunkowo łatwą dostępność i niski koszt pozasądowego rozwiązania sporu przed Rzecznikiem Finansowym. Postępowanie przed Rzecznikiem Finansowym następuje w specyficznych warunkach dysproporcji pomiędzy stronami sporu.

Jak zauważał M. Lis, w przypadku dysproporcji pomiędzy stronami sporu strona słabsza ma poczucie, że musi walczyć ze sformalizowanym systemem, gdzie bez profesjonalnego pełnomocnika jest naruszane w praktyce jej prawo do obrony i sprawiedliwego osądu<sup>45</sup>. Postępowanie polubowne pozwala utrzymać relacje stron konfliktu w odpowiednich, korzystnych społecznie ramach ze względu na jego konsensualny charakter, autonomię i bezstronność, a także relatywnie niski koszt postępowania dla strony słabszej w sporze, tj. w przypadku niniejszej analizy – klienta podmiotu rynku finansowego<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>45</sup> Cyt. za: M. Tabernacka, *Mediacje – przeciwdziałanie podziałom w praktyce stosowania prawa*, w: *Mediacje ponad podziałami*, pod red. M. Tabernackiej, Wrocław 2013, s. 23–27.

<sup>46</sup> Ibidem.

## Podsumowanie

Idea pozasądowego rozwiązywania sporów przed Rzecznikiem Finansowym jako sektorowym podmiotem ADR jest słuszna, zapewnia klientom podmiotu rynku finansowego łatwiejszy dostęp do środków ochrony prawnej, ale może okazać się nieskuteczna ze względu na brak zagwarantowania odpowiednich środków organizacyjno-prawnych, które pozwalałyby tę ochronę rzeczywiście zapewnić. W związku z powyższym pozasądowe rozwiązywanie sporów przed Rzecznikiem Finansowym może nie gwarantować konsumentom pełnej ochrony, do której mają prawo. Na podstawie danych statystycznych przytoczonych w punkcie 4 niniejszego opracowania trudno chociażby stwierdzić, że pozasądowe rozwiązywanie sporów przed Rzecznikiem Finansowym rzeczywiście charakteryzuje się szybkością postępowania.

Wziąwszy jednak pod uwagę najnowsze propozycje zmian legislacyjnych mające na celu przeniesienie kompetencji Rzecznika Finansowego w zakresie pozasądowego rozpatrywania sporów konsumenckich na Koordynatora do spraw pozasądowego rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego działającego przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz samoocenę działalności Rzecznika Finansowego wyrażoną w sprawozdaniu z jego działalności za rok 2019, wydaje się, że kierunek tych zmian jest słuszny. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organ posiada większe doświadczenie i uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych z udziałem podmiotów rynku finansowego<sup>47</sup>, a także więcej środków organizacyjno-prawnych, które pozwalają zapewnić ochronę konsumentów na mocy Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Należy zauważyć, że mimo iż w praktyce sam proces nie jest bez wad, to w obecnym stanie prawnym klienci podmiotów rynku finansowego chętnie korzystają z pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich przed Rzecznikiem Finansowym jako środka ochrony ich praw.

Po pierwsze, dzieje się tak dlatego, że zarówno w swoim założeniu, jak i w świadomości klientów podmiotów rynku finansowego jest to podmiot, którego celem jest działanie w zakresie ochrony ich interesów, wzbudzający w przeciętnym konsumencie zaufanie co do tego, że jego

---

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 16 II 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1076).

sprawa zostanie właściwie rozpatrzona. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj również fakt, że klient już na etapie zawierania umowy jest informowany przez podmiot rynku finansowego o przysługujących mu prawach, w tym o możliwości pozasądowego rozwiązania sporu przed Rzecznikiem Finansowym, czego w innym przypadku mógłby nie być świadomy.

Po drugie, postępowanie przed Rzecznikiem Finansowym w przeciwieństwie do postępowania mediacyjnego i pojednawczego na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego jest mniej sformalizowane i łatwiej dostępne dla konsumenta, nie tylko ze względu na poziom jego wiedzy w zakresie przysługujących mu praw. Klient podmiotu rynku finansowego jako słabsza strona w sporze może mieć poczucie, że bez profesjonalnego pełnomocnika, w tym bez odpowiednich środków finansowych, jego interesy nie będą właściwie reprezentowane, a prawa odpowiednio chronione w postępowaniu cywilnym, dlatego chętniej zwraca się do podmiotu o statusie publicznoprawnym, którego celem ustawowym jest ochrona jego praw.

## **FORMAL ASPECTS OF OUT-OF-COURT SETTLEMENT OF DISPUTES BEFORE THE FINANCIAL OMBUDSMAN**

### **Summary**

The study concerns one of the methods of amicable settlement of consumer disputes i.e. out-of-court settlement of disputes between a client and a financial market entity before the Financial Ombudsman. The Financial Ombudsman is a sectoral entity created to resolve specific disputes in the financial sector. Due to the fact that services provided by financial market entities often require special protection of consumers who are clients of financial market entities it is therefore important to ensure that the consumer has easy and effective access to legal protection measures. One such measure is out-of-court settlement of disputes before the Financial Ombudsman. Disputes regulated by civil law have been additionally regulated by public law.

Out-of-court dispute settlement before the Financial Ombudsman is indirectly an element of the implementation of the European Union legislative package concerning ADR (Alternative Dispute Resolution) aimed at providing consumers with the possibility of resolving disputes with entrepreneurs before entities offering independent, impartial, transparent, effective and quick methods of alternative disputes solving. In Poland the implementation took place in the Act of September 23, 2016 on out-of-court resolution of consumer disputes. However, out-of-court dispute settlement between a customer and a financial market entity was provided by the Polish legislator at an earlier date. It was implemented by the Act of August 5,



2015 on complaints handling by financial market entities and on the Financial Ombudsman.

The aim of the study is to analyse the administrative and legal conditions of out-of-court dispute settlement before the Financial Ombudsman and to attempt to verify whether this process does in fact provide clients of financial market entities with quick and effective access to legal protection measures, therein protecting their interests.

**Keywords:** ADR – Financial Ombudsman – out-of-court settlement of consumer disputes

## LITERATURA

- Bogusławski A., *Pozasądowe rozwiązywanie sporów z podmiotem rynku finansowego jako element ochrony konsumenta*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2016, III(1), [http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.hdl\\_11089\\_17857](http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.hdl_11089_17857) (dostęp: 15 IV 2020).
- Cauffman C., *Critical Remarks on the ARD Directive*, Maastricht European Private Law Institute Working Paper, no. 2016/13, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2885509](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2885509) (dostęp: 15 IV 2020).
- Cyman D., *Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=606370> (dostęp: 15 IV 2020).
- Dziedzic M., *Rola obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy wobec konsumenta w sferze usług finansowych*, w: *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, pod red. J. Monkiewicz, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Warszawa 2019.
- Liwoch P., *Rzecznik Finansowy – analiza działalności w zakresie alternatywnych metod rozstrzygania sporów*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, t. 4(20), <http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/26403> (dostęp: 15 IV 2020).
- Loos M.B.M., *Consumer ADR After Implementation of the ADR Directive: Enforcing European Consumer Rights at the Detriment of European Consumer Law*, Centre for the Study of European Contract Law Working Paper, no. 2015-11, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2685651](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685651) (dostęp: 15 IV 2020).
- Rzeszowski J., *Rzecznik Finansowy – „nowa-stara” ochrona konsumenta?*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2017, nr 7, <https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/18810> (dostęp: 15 IV 2020).
- Tabernacka M., *Mediacje – przeciwdziałanie podziałom w praktyce stosowania prawa*, w: *Mediacje ponad podziałami*, pod red. M. Tabernackiej, Wrocław 2013.
- Tabernacka M., *Sporządzanie dokumentów podczas negocjacji i mediacji w sferze publicznej*, w: eadem, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018.
- Tulibacka M., *Mediacja w sporach konsumenckich*, w: *Mediacje. Teoria i praktyka*, pod red. E. Gmurzyńskiej, R. Morek, Warszawa 2018.



## II. Z ORZECZNICTWA

PAWEŁ BORECKI\*

### **„Tęczowa zaraza” a niezależność Kościoła i godność człowieka. Uwagi do wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 8 grudnia 2020 r., sygn. I C 1357/19<sup>1</sup>**

#### **Wprowadzenie**

Historia idei wolności i praw człowieka oraz obywatela to dzieje zmagania o prawne dowartościowanie, a wreszcie o równouprawnienie, kolejnych grup społecznych wyodrębnionych na podstawie różnorodnych kryteriów. To dzieje włączania jako pełnoprawnych kolejnych mniejszości w obręb społeczeństwa obywatelskiego. W ostatnich latach obserwujemy szczególnie wyraźnie w obszarze euroatlantyckim nurt zmierzający do równouprawnienia mniejszości seksualnych (LGBT). Tendencje postępowe i emancypacyjne wywołują jednak reakcje środowisk zachowawczych, konserwatywnych. Do nich zaliczają się zwłaszcza niektóre denominacje religijne, w tym Kościół katolicki. Przemiany prawne muszą zostać poprzedzone głębokimi mentalnymi, obyczajowymi, czy wręcz światopoglądowymi. Tak też jest we współczesnej Polsce. Jednym z przejawów walki, nawet nie o konkretne uprawnienia, lecz o poszanowanie godności ludzkiej przedstawicieli mniejszości seksualnych,

---

\* Paweł Borecki, dr hab., Uniwersytet Warszawski, e-mail: pborecki@wpia.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1921-8291>.

<sup>1</sup> Tekst wyroku w wersji zanonimizowanej, udostępniony przez SO w Krakowie, w zbiorach własnych autora.

stał się wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 8 grudnia 2019 r. (sygn. I C 1357/19). U źródeł analizowanego orzeczenia legła nagłośniona medialnie wypowiedź metropolity krakowskiego abpa Marka Jędraszewskiego, która padła w ramach homilii wygłoszonej podczas mszy z okazji 75. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego w Bazylice Mariackiej w Krakowie 1 sierpnia 2019 r. Hierarcha stwierdził wówczas m.in.: „[i] **dzisiaj już wiemy, że czerwona zaraza po naszej ziemi nie chodzi. Co wcale nie znaczy, że nie ma nowej, która chce opanować nasze dusze, serca i umysły. Nie marksistowska i bolszewicka, ale zrodzona z tego samego ducha – neomarksistowska. Nie czerwona, ale tęczowa**”.

Słowa te stały się powodem wytoczenia powództwa przeciwko arcybiskupowi na podstawie art. 23 i 24 k.c. o ochronę dóbr osobistych i zapłatę przez osobę fizyczną o nieheteronormatywnej orientacji seksualnej. Powód postawił zarzut, że cytowana wypowiedź ogranicza mu podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do godnego życia, swobody i wolności przekonań, a także w sposób jawny dyskryminuje ze względu na orientację seksualną. W sumie wypowiedź stanowiła, w ocenie powoda, przejaw braku jakiejkolwiek tolerancji wobec osób nieheteronormatywnych i była próbą ich wykluczenia z kręgu wiernych Kościoła, a nadto godziła w nadrzędne prawo, jakim jest godność człowieka.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa. Argumentował, że jego wypowiedź miała miejsce podczas nabożeństwa (kultu publicznego), czyli podczas wypełniania funkcji publicznej. Mieściła się w ramach wykonywania misji Kościoła. Pozwany wykonywał swoją działalność w granicach Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską<sup>2</sup>, zgodnie z którymi zapewniono Kościołowi katolickiemu, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. W ocenie pozwanego jego wypowiedź mieściła się w ramach gwarantowanej, w szczególności przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, swobody wypowiedzi. Była elementem dyskursu publicznego. Pozwany zaś jest osobą publiczną. Zaprzeczył przy tym, aby powód był adresatem jego wypowiedzi. Zarzucił powodowi, iż to na nim ciąży obowiązek wykazania, że doszło do naruszenia jego dóbr

<sup>2</sup> Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318.

osobistych, a poczucie to winno mieć obiektywne podstawy. Ocenił, że trzeba wielkiej nadinterpretacji, aby wiązać jego wystąpienie z oceną ludzi o odmiennej orientacji seksualnej. Należy ją odnieść natomiast do pewnej ideologii wrogiej katolicyzmowi. Odczucia powoda, zdaniem pozwanego, miały być oderwane od całości tekstu i jego rzeczywistego sensu, a reakcja subiektywna, gdyż brak w niej podstaw, które można zobiektywizować. Co więcej, pozwany posunął się do stwierdzenia, że powód narusza w istocie art. 5 k.c., ponieważ zmierza do wykorzystania swoich praw podmiotowych przeciwko pozwanemu w celu szykany, a nie w celu złagodzenia negatywnych odczuć i restytucji naruszonych dóbr osobistych. Jest to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i jako takie nie zasługuje na ochronę.

Sąd Okręgowy w Krakowie uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Oddalił je. W uzasadnieniu orzeczenia organ skupił się przede wszystkim na wykazaniu, że działanie pozwanego nie było bezprawne. Wiele jednak konstatacji zawartych w uzasadnieniu wyroku zasługuje na polemikę – trudno się z nimi zgodzić.

## 1. Obrażliwy charakter wypowiedzi arcybiskupa krakowskiego

Nie można zgodzić się z oceną SO w Krakowie, że brak podstaw do stwierdzenia, iżby miało dojść do naruszenia dóbr osobistych powoda, a zwłaszcza jego dobrego imienia czy godności. Odbiorcy wypowiedzi abpa M. Jędraszewskiego o „tęczowej zarazie” obiektywnie mogą ją uznać za mającą charakter agresywny, obraźliwy, wyraźnie deprecjonujący osoby nieheteronormatywne (LGBT). Godziła ona w godność tych osób w sposób kwalifikowany, ponieważ została wygłoszona publicznie, podczas oficjalnej uroczystości, odbywającej się w jednym z najbardziej znanych kościołów w Polsce. Właściwe nabożeństwo transmitowane było przez media elektroniczne. W związku z tym mógł się poczuć naruszony w swoich dobrach osobistych także powód, który zalicza się do mniejszości seksualnej. Teza o obiektywnie obraźliwym charakterze wypowiedzi krakowskiego hierarchy znajduje uzasadnienie nawet w kontekście relatywnie niskiego na tle innych krajów europejskich poziomu akceptacji dla osób nieheteronormatywnych we współczesnym społeczeństwie polskim<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Według wszystkich przeprowadzonych w latach 2001–2019 badań opinii społecznej na temat poparcia dla praw osób LGBT Polacy są w większości przeciwni

Charakterystyczna tęcza to, funkcjonujący od 1978 r., dziś już powszechnie znany w euroatlantyckim kręgu cywilizacyjnym, symbol osób LGBT, oznaczający także ruch na rzecz równouprawnienia tych osób oraz ich dumę z powodu orientacji seksualnej. Użyte w homilii 1 sierpnia 2019 r. sformułowanie o „tęczowej zarazie” odnosiło się zatem obiektywnie do tej grupy społecznej. We współczesnej Polsce odsetek osób należących do mniejszości seksualnych można szacować na ok. 5% populacji<sup>4</sup>. Przyrównanie owej grupy do zarazy stanowi jej wyraźną negację i zohydzenie. Zaraza oznacza bowiem ciężką, śmiertelną, a przy tym zakaźną chorobę. Osoby nią dotknięte powinny być przymusowo izolowane, ponieważ stanowią zagrożenie dla zdrowej części populacji. Termin „zaraza” przywodzi na myśl zwłaszcza „czarną śmierć” – epidemię dżumy w XIV w. w Europie, której kolejne fale pochłonęły ok. jedną trzecią populacji Starego Kontynentu. Sformułowanie „tęczowa zaraza” może być odebrane jako wskazujące, że osoby LGBT są roznośicielami chorób. Wyraża w istocie stanowisko, że nieheteronormatywna orientacja seksualna to zjawisko patologiczne, wręcz chorobowe. Określenie to wskazuje, iż osoby LGBT stanowią poważne, obiektywne zagrożenie społeczne, któremu należy się zdecydowanie przeciwstawić, które należy ograniczać i zwalczać w imię dobra całego społeczeństwa. Jak trafnie podniósł powód w pozwie, ów termin wskazuje na dokonaną przez pozwanego dehumanizację osób należących do mniejszości seksualnych, uprzedmiotowienie tej grupy społecznej.

Pozwany, broniąc swojego stanowiska, twierdził, że termin „tęczowa zaraza” nie dotyczy określonej grupy osób, lecz ideologii o ostrzu antychrześcijańskim, antykatolickim. Sąd owo stanowisko podzielił. Argument ten jest jednak nieprzekonujący. Symbol tęczaswej flagi jest współcześnie kojarzony przede wszystkim ze środowiskiem osób LGBT. Symbolizuje zwłaszcza ruch na rzecz równouprawnienia tych osób konsekwentnie we wszystkich dziedzinach życia publicznego, społecznego i prywatnego. Orientacji seksualnej nie można oderwać od osoby, która ją urzeczywistnia. Jest to jedna z najbardziej wewnętrznych,

---

legalizacji małżeństw osób tej samej płci, a także adopcji dzieci przez pary tej samej płci. Ponadto większość Polaków nie uważa homoseksualizmu za normę. Zgodnie z większością badań w polskim społeczeństwie przeważają przeciwnicy legalizacji rejestrowanych związków partnerskich dla par tej samej płci, podczas gdy dla par różnopłciowych przeważają zwolennicy.

<sup>4</sup> Zob. <https://daliaresearch.com/blog/counting-the-lgbt-population-6-of-europeans-identify-as-lgbt/> (dostęp: 5 II 2021).

intymnych, podobnie jak przekonania religijne (światopoglądowe), stron osobowości człowieka. Jest obiektywnym wyznacznikiem tożsamości człowieka<sup>5</sup>. Orientacja seksualna rzutuje na całe ludzkie życie. Niejednokrotnie znajduje wyraz we wrażliwości jednostki, gustach estetycznych, obyczajach, trybie życia. Ruch na rzecz równouprawnienia osób LGBT nie jest żadną ideologią, lecz wyrazem dążeń jednostki do pełnej emancypacji i samorealizacji, bez względu na zastane kulturowe, społeczne czy prawne bariery w tym zakresie. Nie można oderwać tych aspiracji czy dążeń od osób, które się z nimi identyfikują, a są nieheteronormatywne. Ograniczenia praw osób LGBT niejednokrotnie wyrastają z podłoża religijnego. Osoby te mają zatem prawo z rezerwą odnosić się do wielu tradycji religijnych, szczególnie do katolicyzmu czy islamu. Wiele wyznań religijnych, zwłaszcza w tych krajach czy regionach, gdzie dominują i mają wpływ na życie publiczne, jest katalizatorem negatywnych, nietolerancyjnych postaw społecznych wobec osób należących do mniejszości seksualnych.

Jako nieadekwatne do rzeczywistości należy ocenić powiązanie przez pozwanego w homilii 1 sierpnia 2019 r. osób LGBT z tzw. neomarksizmem. Neomarksizm jako kierunek myśli politycznej należy już zdecydowanie do przeszłości. Nie funkcjonuje w refleksji akademickiej. W debacie publicznej w Polsce od pewnego czasu u publicystów i polityków prawicowych spotyka się ten termin jako swoistą piętnującą „łatę”, którą próbują oni opatrzyć swoich przeciwników ideowo-politycznych o orientacji lewicowej, a niekiedy także liberalnej. Abp M. Jędraszewski postąpił podobnie.

Za obiektywnie zniesławiające, wręcz jako mające charakter potwarzy, należy uznać zrównanie w istocie rzeczy w homilii metropolity krakowskiego „tęczowej zarazy”, w domyśle osób LGBT i ich ruchu na rzecz równouprawnienia, z tzw. czerwoną zarazą, czyli z komunizmem, względnie z bolszewizmem. Z wypowiedzi abpa M. Jędraszewskiego wynikało, że obie „zarazy” są równie groźne, niebezpieczne dla Polski. Zastosowanie w kazaniu opisanego zestawienia trzeba ocenić jako rażące. Absurdalne i skrajnie nieobiektywne, wręcz kłamliwe, jest stawianie na jednej płaszczyźnie osób nieheteroseksualnych oraz totalitarnej ideologii oraz reżimu Lenina, Stalina, ich akolitów i następców. Ruch na rzecz dowartościowania, emancypacji osób nieheteroseksualnych

---

<sup>5</sup> L. Garlicki, Art. 8, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 498.



nie ma nic wspólnego z ideą i praktyką komunizmu radzieckiego z lat 1917–1991. Co więcej, osoby homoseksualne w państwach dwudziestowiecznych totalitaryzmów były prześladowane, wręcz eksterminowane. Trzeba zdecydowanie złączyć woli, aby ruch osób LGBT porównać do reżimów uprawiających w imię założeń ideologicznych inżynierię społeczną, niszczących z premedytacją całe warstwy społeczne, grupy wyznaniowe, narodowościowe czy etniczne, reżimów odpowiadających w związku z tym za unicestwienie milionów istnień ludzkich.

W sumie wypowiedź abpa M. Jędraszewskiego o „tęczyowej zarazie” trzeba jednoznacznie i obiektywnie ocenić jako obraźliwą, zniesławiającą i kłamliwą wobec osób nieheteronormatywnych. Jest tak zarówno na skutek użycia samego rzeczzonego sformułowania, jak i ze względu na szerszy kontekst wypowiedzi, wskazujący niedwuznacznie na przyrównanie przez mówcę osób LGBT i ruchu na rzecz ich równouprawnienia do komunistycznego totalitaryzmu. Powód, z powodu swojej orientacji seksualnej silnie identyfikujący się ze wspomnianą grupą społeczną, miał pełne prawo czuć się urażony w swojej godności. Sąd Okręgowy w Krakowie nie odnotował jednak tych obiektywnych faktów i ocen.

## 2. Kwestia bezprawności działań metropolity krakowskiego

Sąd uznał, że pozwany nie działał bezprawnie. Przyjął, że abp M. Jędraszewski, wygłaszając homilię, działał w zakresie swoich kanonicznych obowiązków. Sąd stanął na stanowisku, przyjmując argumentację pozwanego, iż działał on zgodnie z art. 5 Konkordatu polskiego podpisanego 28 lipca 1993 r. Przepis ten stanowi, że przestrzegając prawa do wolności religijnej, Państwo zapewnia Kościołowi katolickiemu, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. Następnie krakowski SO odwołał się do art. 386 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego, z którego wynika, że biskup diecezjalny ma obowiązek przedstawiać wiernym i wyjaśniać prawdy wiary, w które należy wierzyć i stosować w obyczajach, sam często przepowiadając. Powinien również troszczyć się o to, by pilnie wypełniano przepisy kanonów dotyczące posługi słowa, zwłaszcza homilii i nauczania katechetycznego, tak żeby wszystkim była przekazywana cała nauka chrześcijańska.

Powyższe stanowisko uzasadnia krytyczną ocenę. Artykuł 5 Konkordatu zapewnia Kościołowi niezależność w zakresie wypełniania jego misji<sup>6</sup>. Owa niezależność wynika z gwarantowanej konstytucyjnie wolności uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana wolność, również zatem swoboda wypełniania przez Kościół jego misji, nie jest absolutna. Przesłanki ich limitowania określa art. 53 ust. 5 Konstytucji RP. Swoboda Kościoła w zakresie publicznego pełnienia jego misji nie może godzić w wolności i prawa innych osób. Tymi wartościami są zwłaszcza przyrodzona i niezbywalna godność ludzka, stanowiąca w ogóle ustrojowe źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 Konstytucji RP) oraz prawo do ochrony prawnej czci oraz dobrego imienia (art. 47 Konstytucji RP). Przy tym zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama ustawa zasadnicza stanowi inaczej. Tymczasem wypowiedź abpa M. Jędraszewskiego o „tęczowej zarazie” obiektywnie godziła we wspomniane wartości (dobra) osób nieheteronormatywnych. Obrażała te osoby i zniesławiała. Krakowski hierarcha nadużył swego prawa do wolności uzewnętrzniania religii. W konsekwencji wykroczył poza dopuszczalne granice swobody Kościoła w pełnieniu jego misji.

Należy podkreślić, że sam Konkordat polski z 1993 r. wskazuje godność ludzką jako determinantę zobowiązań i uprawnień, które przyjęły na siebie strony traktatu. W jego preambule zarówno Stolica Apostolska – kierowniczy organ Kościoła katolickiego, jak i Rzeczpospolita Polska uznały, że poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw to fundament wolnego i demokratycznego społeczeństwa. Przywołany w uzasadnieniu wyroku art. 5 Konkordatu powinien być zatem interpretowany zgodnie z dyrektywą wynikającą z preambuły wspomnianego układu. Wykładnia tego przepisu powinna więc uwzględniać tak fundamentalną wartość, jaką jest godność ludzka<sup>7</sup>. W sumie w swym wystąpieniu 1 sierpnia 2019 r. metropolita krakowski naruszył standardy, które w imieniu Kościoła dobrowolnie uznała Stolica Apostolska w Konkordacie z 1993 r.

<sup>6</sup> Por. szerzej: J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 107–109; idem, *Część II. Teraźniejszość: Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską 1993–1998*, w: *Konkordaty polskie. Historia i teraźniejszość*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 2019, s. 237–240.

<sup>7</sup> Por. W. Uruszczak, *Konkordat z 1993 r. ważnym etapem w stosunkach Polski ze Stolicą Apostolską*, w: *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, pod red. J. Dyducha, Kraków 1998, s. 108.

Należy w ogóle rozważyć, czy istotny fragment wystąpienia abpa M. Jędraszewskiego podczas mszy z okazji 75. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego, fragment, w którym znalazło się stwierdzenie o zagrożeniu „tęczową zarazą”, odpowiadał standardom homilii. Homilia to bowiem przemówienie lub kazanie, ale ściśle dotyczące wybranego tekstu lub odcinka Biblii. Ten tekst lub odcinek objaśnia się szczegółowo, zdanie po zdaniu, nieraz słowo po słowie, a w zakończeniu daje się zastosowanie praktyczne, uwypukla naukę moralną wypływającą z omówionego fragmentu<sup>8</sup>. W tak określonej formule homilii nie mieszczą się wywody o charakterze politycznym, rozważania z zakresu bieżących problemów i przemian społecznych danego kraju czy z dziedziny doktryn polityczno-prawnych. Analizowane słowa metropolity krakowskiego nie miały charakteru wyjaśnienia prawd wiary i zasad do stosowania obyczajów. Umieszczanie tego rodzaju wypowiedzi w homiliach powinno być uznane za nadużycie w wymiarze zwłaszcza pastoralnym. Opisane działanie nie powinno korzystać z ochrony w ramach wolności uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 2 Konstytucji RP) *vel* wolności religijnej, o której mowa w art. 5 Konkordatu. Współcześnie nie można już usprawiedliwić wystąpień o charakterze politycznym hierarchów kościelnych, prowadzonych w ramach aktów kultu religijnego, funkcjonującymi ograniczeniami w sferze debaty publicznej, zwłaszcza faktem działania cenzury, tak jak to miało miejsce w okresie Polski Ludowej. Społeczeństwo, w tym duchowieństwo, może wypowiadać się swobodnie. Kościół nie musi już pełnić funkcji pośredniczącej między obywatelami a władzami<sup>9</sup>. Winien w związku z tym skupić się na funkcjach i zadaniach, które są mu przypisane z istoty, czyli na wykonywaniu funkcji religijnych<sup>10</sup>. Wystąpienia zaś o charakterze politycznym, jako mające na celu oddziaływanie na politykę państwa, trzeba uznać za kolidujące z wyrażoną w art. 1 Konkordatu z 1993 r. zasadą niezależności i autonomii Państwa oraz Kościoła, każdego w swojej dziedzinie<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> M. Rode, *Mała encyklopedia teologiczna*, t. 1: A–Ł, Warszawa 1988, s. 623; zob. szerzej W. Broński, *Homilia*, w: *Leksykon Prawa Kanonicznego*, pod red. M. Sitarza, Lublin 2019, łamy 895–901.

<sup>9</sup> Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 170.

<sup>10</sup> Przykładowy, szczegółowy katalog uprawnień związków wyznaniowych mieszczących się w ramach swobody wykonywania funkcji religijnych sformułowany został w art. 19 ust. 2 Ustawy z dnia 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1153 ze zm.).

<sup>11</sup> Zob. szerzej W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2007, s. 11–18; P. Borecki, *Prawo*

Sąd Okręgowy w Krakowie nie zwrócił uwagi w uzasadnieniu wyroku z 8 grudnia 2020 r. na fakt, że działanie pozwanego było bezprawne, ponieważ naruszało zasady współżycia społecznego. Wymieniona przesłanka bezprawności została w ogóle przez sąd pominięta. Fundamentalną wartością relacji międzyludzkich jest elementarny spokój i ład, wzajemne poszanowanie (tolerancja) między zróżnicowanymi członkami pluralistycznego społeczeństwa. Wystąpienie abpa M. Jędraszewskiego w części odnoszącej się do „tęczowej zarazy” wyraźnie godziło we wskazane wartości ogólnospołeczne. Znamionowała je agresja. Metropolita krakowski wskazał bowiem bezpodstawnie pewną mniejszość społeczną – osoby LGBT – jako zagrożenie dla społeczeństwa. Jego wystąpienie wyrażało negację owej grupy, wywoływało skutek antagonizujący, jątrzący, prowokowało wrogość w stosunku do osób nieheteronormatywnych. Można odnieść wrażenie, że słowa arcybiskupa krakowskiego miały zmobilizować wiernych do przeciwstawienia się osobom LGBT i ich postulatom w zakresie równouprawnienia. Szczególnie osoba publiczna, jeden z liderów największej wspólnoty wyznaniowej w kraju, musi ważyć słowa i mieć świadomość, jakie ewentualne skutki społeczne jego wystąpienie może wywołać. Mogą one co najmniej zachęcać do mowy nienawiści. W stosunku do takiej osoby należy zastosować podwyższone standardy w sferze zasad współżycia społecznego. Słowa ordynariusza krakowskiego na temat „tęczowej zarazy” jedynie zwiększają presję społeczną, której podlegają osoby LGBT w naszym kraju. Przyczyniają się do utrwalenia ostracyzmu i wrogości wobec reprezentantów tej grupy społecznej. W wielu środowiskach, zwłaszcza prowincjonalnych czy tradycjonalistycznych, osoby nieheteronormatywne są w praktyce zastraszone. Słowa pozwanego w istocie rzeczy katalizują te negatywne stany<sup>12</sup>.

Wystąpienie abpa M. Jędraszewskiego, mające negatywną, wręcz wrogą, wymowę wobec osób nieheteronormatywnych, zapewne dotarło do osób sprawujących najwyższą władzę w państwie. Aktualny metropolita krakowski zaliczany jest do tych hierarchów, którzy są najbardziej zbliżeni do obecnego reżimu politycznego. Jest on ze strony Episkopatu

---

*wyznaniowe w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 122–142.

<sup>12</sup> Po objęciu władzy w 2015 r. przez Prawo i Sprawiedliwość Polska zaczęła spadać w corocznym rankingu ILGA Europe (międzynarodowe Stowarzyszenie Lesbijek i Gejów). W latach 2017–2019 trzykrotnie Polska zajęła przedostatnie miejsce w Unii Europejskiej, a w 2020 r. ostatnie miejsce w UE.

Polski współprzewodniczącym Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski (KEP). Jego głos można uznać za reprezentatywny dla rodzimych hierarchów katolickich. Marek Jędraszewski jest bowiem wiceprzewodniczącym Konferencji Episkopatu Polski, zastępcą przewodniczącego Rady Stałej KEP. Tymczasem od 2015 r. w Polsce rządzą ugrupowania, które otwarcie identyfikują się z katolicyzmem i zabiegają ewidentnie o poparcie Kościoła instytucjonalnego oraz duchowieństwa katolickiego jako grupy interesu. Wpływy polityczne abpa M. Jędraszewskiego są zatem zapewne istotne, a pozycja w Kościele instytucjonalnym – silna. Jego wystąpienie i wypowiedź o „tęczowej zarazie” mogło wywołać prawdopodobnie negatywne skutki społeczne w o wiele szerszym zakresie, niż spowodowałyby wypowiedź jakiegokolwiek innego hierarchy katolickiego. Krytykowane słowa mogły być zinterpretowane jako czytelna dyrektywa co do polityki państwa wobec osób LGBT i ruchu na rzecz ich równouprawnienia. Mogą one wskazywać, że hierarchia katolicka w Polsce oczekuje od państwa (władz publicznych) podjęcia aktywnych działań zmierzających do praktycznego ograniczenia praw i aspiracji mniejszości seksualnych.

Niestety naczelne organy państwa takie działania podejmują. Świadczy o tym zwłaszcza wykreślenie w drugiej połowie 2020 r. Reformowanego Kościoła Katolickiego z rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji w wyniku precedensowego sprzeciwu na decyzję o rejestracji, wniesionego przez prokuratora generalnego. Głównym argumentem na rzecz decyzji o tzw. delegalizacji wspomnianego Kościoła było w istocie rze czy dopuszczenie przez jego prawo wewnętrzne możliwości zawarcia małżeństw wyznaniowych, lecz niewywołujących skutków w prawie cywilnym, także przez osoby tej samej płci. Negatywna retoryka abpa M. Jędraszewskiego została w praktyce przejęta przez obóz rządzący, a zwłaszcza przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę podczas jego kampanii wyborczej w 2020 r.<sup>13</sup> Cytowane słowa można uznać za jedno ze źródeł inspiracji, względnie pozaprawną legitymizację dla tworzenia

<sup>13</sup> Podczas spotkania z sympatykami w Brzegu A. Duda stwierdził m.in.: „Próbuje się nam, proszę państwa, wmówić, że to ludzie. A to jest po prostu ideologia. [...] Jeżeli ktoś ma jakiegokolwiek wątpliwości, czy to jest ideologia, czy nie, to niech sobie zajrzy w karty historii i zobaczy, jak wyglądało na świecie budowanie ruchu LGBT, niech zobaczy, jak wyglądało budowanie tej ideologii, jakie poglądy głosili ci, którzy ją budowali. Przez cały okres komunizmu w szkołach dzieciom wciskano komunistyczną ideologię. To był bolszewizm. Dzisiaj też próbuje nam się i naszym dzieciom wciskać ideologię, tylko inną, zupełnie nową. To jest taki neobolszewizm” (<https://wiadomosci.dziennik.pl/>)

na różnych szczeblach podziału administracyjnego kraju przez odpowiednie władze samorządowe tzw. stref wolnych od ideologii LGBT<sup>14</sup>. Nie dziwi zatem, że już w 2016 r. Polska została skrytykowana przez Komitet Praw Człowieka ONZ za brak ochrony społeczności LGBT przed przestępstwami i mową nienawiści, brak prawnych regulacji w kwestii par jedнопłciowych i rodziców tej samej płci czy edukacji seksualnej<sup>15</sup>.

Antagonizowanie i prowokowanie wrogości między grupami społecznymi, katolikami i osobami LGBT, inspirowanie władz do prowadzenia polityki ograniczania wolności i praw mniejszości seksualnych, nawet jeśli wyrasta z założeń doktryny religijnej, powinno być uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a w konsekwencji – potraktowane jako działanie bezprawne.

### 3. Obrona ważnego interesu społecznego?

Sąd Okręgowy w Krakowie w konkluzji uzasadnienia swego wyroku stwierdził m.in., że analizowane działania abpa M. Jędraszewskiego nie były bezprawne, ponieważ były podyktowane obroną istotnego interesu społecznego. Należy odnotować, że przesłanka ważnego interesu społecznego jako uchylająca bezprawność działania sprawcy naruszenia dóbr osobistych wzbudza duże kontrowersje w doktrynie prawa<sup>16</sup>. Powyższe stanowisko Sądu budzi zdumienie. Organ orzekający całkowicie zignorował fakt, że stwierdzenie metropolity krakowskiego na temat „tęczowej zarazy” miało wymowę negatywną, wyrażało negację i co najmniej niechęć wobec osób nieheteronormatywnych, będących wszakże pełnoprawnymi członkami społeczeństwa. Analizowana wypowiedź nie wniosła nic konstruktywnego do debaty publicznej, przeciwnie – przyczyniła się do jej brutalizacji. Słowa metropolity

---

polityka/artykuly/7742686,wybory-prezydenckie-kampania-andrzej-duda-lgbt-gender.html, dostęp: 9 II 2021).

<sup>14</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do pięciu wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na wybrane uchwały rad gmin o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”. W dotychczas rozpatrzonych sprawach WSA zajęły różnicowane stanowisko.

<sup>15</sup> W międzynarodowej ankiecie Gay Happiness Index opartej na ocenie gejów stosunku do nich ze strony społeczeństwa oraz poziomu zadowolenia z życia w danym kraju Polska zajęła 51. miejsce (na 127 krajów), z wynikiem 46 (na 100 punktów), *ex aequo* z Dżibuti.

<sup>16</sup> Por. M. Pazdan, *Art. 24*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2020, s. 153; J. Regan (Balcarczyk), *Art. 24*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. M. Załuckiego, Warszawa 2020, s. 45–46.



krakowskiego miały szeroki zasięg, wykraczały poza krąg wiernych Kościoła katolickiego. W istocie były adresowane do społeczeństwa i decydentów politycznych. Homilia, podczas której padły owe słowa, została wygłoszona publicznie, w jednej z najważniejszych świątyń katolickich w Polsce. Nabożeństwo było szeroko relacjonowane zwłaszcza przez media elektroniczne. Słowa obecnego ordynariusza krakowskiego można zasadnie odebrać jako wezwanie do dyskryminacji, i to nie tylko w życiu publicznym, osób LGBT. W imieniu jakiego istotnego interesu społecznego występował abp M. Jędraszewski? Czy leży w interesie społecznym skłócenie obywateli, zepchnięcie do symbolicznego getta społecznego i prawnego przynajmniej 5% populacji? Mówca w homilii 1 sierpnia 2019 r. ostrzegął swoich słuchaczy przed mniejszościami seksualnymi jak przed zadżumionymi. W interesie społecznym jest natomiast integracja obywateli, lecz nie wokół wyimaginowanego, wspólnego wroga, lecz wokół wspólnych wartości. We współczesnej Polsce, ze względu na zróżnicowanie światopoglądowe społeczeństwa, czego wyrazem jest spadająca aktywność w zakresie praktyk religijnych<sup>17</sup>, nie mogą to być już partykularne wartości konfesyjne. Wystąpienie arcybiskupa krakowskiego wymownie wskazuje, że pierwiastek religijny w naszym kraju ma obecnie charakter społecznie antagonizujący, wręcz destrukcyjny. W interesie społecznym jest ponadto możliwa pełna samorealizacja jednostki w różnych dziedzinach życia. W konsekwencji w interesie społecznym leży w szczególności emancypacja osób nieheteronormatywnych. Mają one prawo czuć się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa, gdyż posiadają równą, osobową godność ludzką z przedstawicielami większości, także tej o charakterze wyznaniowym. Dowartościowanie, a nie dyskryminacja, osób LGBT sprzyjać będzie pluralizmowi, który jak wielokrotnie stwierdzały organy strasburskie, jest nieodłącznie związany z demokratycznym społeczeństwem<sup>18</sup>.

Tezę o działaniu pozwanego w imię ważnego interesu społecznego SO w Krakowie przyjął apriorycznie, nie uzasadniając swego stanowiska w tym zakresie. Interes społeczny został w analizowanym

---

<sup>17</sup> Według danych Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego w 2019 r. wskaźnik *dominantes* wyniósł 36,9%, a *communicantes* – 16,7%, s. 4, [http://www.iskk.pl/images/stories/Instytut/dokumenty/Annuario\\_Statisticum\\_DANE\\_2019\\_FINAL\\_KOREKTA\\_26012021.pdf](http://www.iskk.pl/images/stories/Instytut/dokumenty/Annuario_Statisticum_DANE_2019_FINAL_KOREKTA_26012021.pdf) (dostęp: 5 II 2021).

<sup>18</sup> Por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 567.



wyroku utożsamiony w praktyce z interesem instytucjonalnego Kościoła katolickiego i jego miejscowego lidera. Jest to podejście błędne. Rzeczony Kościół, szczególnie w Polsce, reprezentuje współcześnie opcję konserwatywną, zachowawczą. Lansuje zwłaszcza tradycyjny – patriarchalny – model rodziny, przeciwstawia się emancypacji kobiet i konsekwentnemu równouprawnieniu osób nieheteronormatywnych. Popierany przez tę organizację model społeczny opiera się na dominacji heteroseksualnych mężczyzn. Znajduje to formalny wyraz w organizacji wewnętrznej samego Kościoła katolickiego. Zarysowany model życia społecznego opiera się w istocie rzeczy na zdominowaniu, wręcz na stłamszeniu, większości przez tradycjonalistyczną, fundamentalistyczną mniejszość. Nie ma on wiele wspólnego z rozwojem i postępowaniem społecznym. Trudno obiektywnie przyjąć, aby był zgodny z interesem społecznym.

#### 4. Inne niedoskonałości orzeczenia

Analiza wyroku SO w Krakowie z 8 grudnia 2020 r. prowadzi do wniosku, że nie zachował on „równej odległości” między stronami w rozpatrywanej sprawie. Było mu pod względem ideowo-światopoglądowym wyraźnie bliżej do wpływowego pozwanego – metropolity krakowskiego. Wyrazem tego faktu stało się wypracowanie przez organ rozbudowanej argumentacji na rzecz abpa M. Jędraszewskiego. Wykraczała ona ponad to, co przedstawił sam pozwany. Nie było konieczne odwołanie się przy tym do prawa kanonicznego. Narusza to wynikającą z art. 1 Konkordatu z 1993 r. zasadę wzajemnej niezależności prawa polskiego i prawa kanonicznego. Okazało się, że sądowi szczególnie bliska jest tradycyjna wizja świata, a zwłaszcza życia społecznego. Zajął on negatywne stanowisko wobec zjawiska pluralizmu aksjologicznego, a pośrednio – światopoglądowego, społeczeństwa. Pluralizm wartości został potraktowany jako zagrożenie w życiu indywidualnym i zbiorowym. Sąd opowiedział się za jednorodnością społeczeństwa, zakładającą w istocie rzeczy zepchnięcie na margines, zdeprecjonowanie mniejszości, zwłaszcza mniejszości seksualnych. Z nieukrywaną atencją w orzeczeniu potraktowany został Kościół katolicki jako strażnik tradycyjnych wartości, w tym rodziny opartej na związku małżeńskim kobiety i mężczyzny. Sąd Okręgowy w Krakowie okazał się w praktyce niezdolny do odstąpienia od tradycyjnego paradygmatu o proveniencji

katolickiej na temat miejsca poszczególnych płci w życiu społecznym. Tymczasem model społeczeństwa homogenicznego, tym bardziej zuniformizowanego, szczególnie w Europie skompromitował się w toku wojen religijnych XVI i XVII w. czy poprzez kontreformację, wreszcie przez działalność dwudziestowiecznych totalitaryzmów.

## Podsumowanie

Wyrok z 8 grudnia 2020 r. trzeba ocenić negatywnie z punktu widzenia ochrony wolności i praw, a przede wszystkim godności osób nieheteronormatywnych. Nie przekonują, obiektywnie rzecz biorąc, wywody sądu, że głośna wypowiedź abpa M. Jędraszewskiego o „tęczowej zarazie” nie miała charakteru obraźliwego i zniesławiającego wobec mniejszości seksualnych. Działania pozwanego cechowała bezprawność, albowiem naruszały one zasady współżycia społecznego. Sąd jednak w ogóle nie wspomniał o kryterium zasad współżycia społecznego. Jako kuriozalne należy uznać stanowisko organu orzekającego, że działania sprawcy podyktowane były ważnym interesem społecznym.

Spośród argumentów zawartych w uzasadnieniu wyroku, przytoczonych na rzecz oddalenia powództwa, jedynym zasługującym na uwzględnienie w kontekście dotychczasowej linii orzecznictwa sądów polskich w sprawach o ochronę dóbr osobistych jest ten, iż wypowiedź pozwanego z 1 sierpnia 2019 r. nie była skierowana imiennie do powoda, nie odnosiła się do niego *ad personam*<sup>19</sup>. Ów argument został jednak wskazany przez SO w Krakowie tylko na marginesie, a przy tym niejako zdawkowo – bez rozwinięcia wątku. Wspomniana linia orzecznictwa sądów polskich uzasadnia krytykę. Umożliwia ona bowiem bezkarne naruszenie dóbr osobistych, zwłaszcza godności osób należących do określonych grup, tylko nie wprost, lecz poprzez zaatakowanie całej grupy (zbiorowości), z którą dana jednostka może się wszak silnie identyfikować.

W związku z analizowaną sprawą trzeba sformułować postulat pod adresem orzecznictwa sądowego uznania w ramach otwartego katalogu dóbr osobistych człowieka za takie dobro także orientacji seksualnej. Orientacja seksualna jako bezpośrednio związana z tożsamością człowieka, ze sferą jego przeczyć psychicznych, podobnie jak płeć, powinna

<sup>19</sup> Zob. P. Księżak, *Art. 23*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, pod red. M. Pyziak-Szafnickiej, Warszawa 2014, s. 284–285.

podlegać ochronie przed wszelkimi formami presji, łamszenia czy tym bardziej agresji. Obiektywny badacz współczesnego polskiego systemu prawnego nie może bowiem zaprzeczyć, że system ów niedostatecznie zabezpiecza wolności i prawa, zwłaszcza godność, osób nieheteronormatywnych<sup>20</sup>.

**THE “RAINBOW PLAGUE” AND THE INDEPENDENCE OF THE CHURCH AND HUMAN DIGNITY. COMMENTS ON THE JUDGMENT OF THE DISTRICT COURT IN KRAKÓW OF 8 DECEMBER 2020, REF. I C 1357/19**

**Summary**

In the judgment of 8 December 2020 (file reference number I C 1357/19), the District Court in Kraków dismissed the action for infringement of personal rights and payment against the Archbishop of Kraków. M. Jędraszewski. The reason was his statement during the homily on August 1, 2019 about the threat of a “rainbow plague”. The court found that the statement did not infringe the personal rights of the petitioner. However, it had an objectively insulting and defamatory nature towards LGBT people. It violated their dignity. The court found that the defendant did not act illegally. He referred to the provisions of the Concordat of July 29, 1993. The action of the Archbishop. M. Jędraszewski exceeded the limits of religious freedom. The statement violated the principles of social coexistence. However, the court did not pay heed to his, nor did it keep an equal distance between the parties in the dispute. It expressed the traditional axiology and vision of social life. The only valid argument for dismissing the claim was that the defendant’s statement was not addressed specifically to the claimant.

**Keywords:** LGBT – personal rights – Constitution – concordat – civil code

**LITERATURA**

- Borecki P., *Prawo wyznaniowe w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2013.
- Broński W., *Homilia*, w: *Leksykon Prawa Kanonicznego*, pod red. M. Sitarza, Lublin 2019.
- Garlicki L., *Art. 8*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010.
- Góralski W., Pieńdyk A., *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w koncordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2007.

<sup>20</sup> Prawo polskie nie kryminalizuje publicznego znieważenia grupy ludności lub danej osoby ze względu na ich orientację seksualną (zob. art. 257 k.k.) ani nawoływania do nienawiści na tle orientacji seksualnej (zob. art. 256 k.k.).

- Krukowski J., *Część II. Teraźniejszość: Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską 1993–1998*, w: *Konkordaty polskie. Historia i teraźniejszość*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 2019.
- Krukowski J., *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.
- Księżak P., Art. 23, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, pod red. M. Pyziak-Szafnickiej, Warszawa 2014.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010.
- Pazdan M., Art. 24, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2020.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999.
- Regan (Balcarczyk) J., Art. 24, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. M. Załuckiego, Warszawa 2020.
- Rode M., *Mała encyklopedia teologiczna*, t. 1: A–Ł, Warszawa 1988.
- Uruszczak W., *Konkordat z 1993 r. ważnym etapem w stosunkach Polski ze Stolicą Apostolską*, w: *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, pod red. J. Dyducha, Kraków 1998.

## III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przegląd polskich opracowań naukowych

Rafał Stankiewicz, *Koordinacja w prawie administracyjnym*,  
seria *Monografie Prawnicze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019,  
ss. 276, ISBN 978-83-8158-273-5

Monografia stanowi ciekawy i wnikliwy opis koordynacji w prawie administracyjnym. O unikatowości i nowatorskim podejściu do tego zagadnienia świadczy także to, że dotychczas w polskiej literaturze dotyczącej tej gałęzi prawa – oprócz przytoczonych w prezentowanym opracowaniu kilku pozycji książkowych zawierających wartościowe, lecz odnoszące się najczęściej do stanu prawnego nieobowiązującego od ponad trzydziestu lat rozważania – nie poddano szczegółowej i odrębnej analizie mechanizmu koordynacji.

Jak wynika już z samego wstępu prezentowanej publikacji, „[k]oordinację w prawie administracyjnym ujmuje się obecnie jako jedną z pozaorganizacyjnych więzi w aparacie administracyjnym. Koordynowanie samo w sobie nie zawiera domniemania kompetencji władczych, gdyż te przynależą przede wszystkim do pojęcia kierowania. Autor niniejszego opracowania przyjmuje założenie, że różnorodność zjawisk wchodzących w skład ogólnie pojmowanego mechanizmu koordynacji pozwala dostrzegać jego znaczenie nie tylko jako odrębną formę relacji, ale również element składowy kierownictwa. Wskazuje się, że koordynacja polega na harmonizowaniu i ujednocnianiu działań różnych podmiotów administrujących w celu uniknięcia konfliktu między nimi, ale także na zapewnieniu spójności prowadzonych działań przez administrację. „Koordynowanie” powinno więc być rozumiane jako wpływanie na działania różnych podmiotów prowadzące przynajmniej do ich upodobnienia, a w optymalnym ujęciu – do ich zharmonizowania” (s. XLIII–XLIV).

Co więcej, dynamika zmian uwarunkowań społecznych, gospodarczych i terytorialnych wymaga nowych sposobów wykonywania funkcji publicznych i właściwej organizacji ich aktywności, gdyż wzajemne relacje zachodzące między organami wchodzącymi w skład aparatu administracji ulegają obecnie znacznemu rozbudowaniu i skomplikowaniu. Realizacja złożonych zadań publicznych opiera się na różnorodnych formach kooperacji między organami administracji, co wymaga tworzenia normatywnej „wspólnej przestrzeni działania” tych organów, której specyfika zapewni osiągnięcie konsensusu przy rozwiązywaniu tych zadań, w których

konieczne jest harmonizowanie ich działań. Pozwalają na to różne mechanizmy kooperacji między organami – współdziałanie czy właśnie koordynacja – w której elementem odróżniającym te dwie formy relacji jest występowanie, zdaniem autora, „podmiotu odpowiedzialnego za swoiste «uwspólnienie» czy inaczej «harmonizowanie» działań innych podmiotów, które – każde w zakresie posiadanych kompetencji – powinno dążyć do realizacji określonych zadań. One wszystkie zaś, przez realizację przypisanych każdemu z osobna zadań, do osiągnięcia określonych celów” (s. XLIII). Warto tu dodać, że „[w]zrost ilości norm materialnego prawa administracyjnego powoduje nie tylko dalszy stopień skomplikowania norm proceduralnych, ale także wpływa na normy ustrojowe determinujące organizację administracji. Skutkiem powyższego staje się nie tylko dalszy rozrost struktur administracyjnych, ale przede wszystkim rozbudowa wspólnej dla określonych grup organów administracji płaszczyzn kooperacji zmierzającej do realizacji zadań publicznych” (s. XLIII). Pomysłodawca książki zwraca jednocześnie uwagę, że instrumenty koordynacji mogą być stosowane, jeśli pozwalają na to przepisy prawa, gdyż „[a]dministracja działa na podstawie prawa i w jego granicach” (s. XLIII), co przekłada się na harmonizację działań pomiędzy podmiotami administracji.

Celem badań nad mechanizmem koordynacji w prawie administracyjnym jest wykazanie istoty tej relacji i jej stosunku do innych form relacji zachodzących między organami, jak współdziałanie i kierownictwo, a także nadzór i kontrola. Autor, opisując obecną koordynację jako rodzaj relacji zachodzących pomiędzy różnymi organami administracji, podkreśla, że cechuje się ona zwięzłością przepisów prawnych ją regulujących, lecz pomimo to jej ujmowanie w różnych aktach normatywnych było i jest mało precyzyjne. Z tego też względu w publikacji podjęto rozważania nad istotą koordynacji na trzech płaszczyznach: (1) przedmiotowej – w zakresie problemów związanych z określeniem zakresu przedmiotowego i treści działalności koordynacyjnej; (2) organizacyjnej – związanej z zagadnieniem podmiotów podejmujących działania skierowane na realizację merytorycznych założeń koordynacji; (3) funkcjonalnej – odnoszącej się do istoty form i metod działań podejmowanych przez właściwe podmioty administracji w zakresie koordynacji (s. XLV). Prowadzone analizy oparto przede wszystkim na gruncie nauki prawa administracyjnego, pomocniczo na innych dyscyplinach (prakseologia, nauka o zarządzaniu).

Autor jako podstawową metodę badawczą dla normatywnego opisu mechanizmu koordynacji wykorzystuje metodę formalno-dogmatyczną, gdyż systematyzuje ona analizowane reguły prawne w spójną całość, ponadto ocenia trendy w legislacji i orzecznictwie, przedstawia aktualny stan prawa i jego ocenę wraz z postulatami zmian w tym zakresie oraz interpretację na podstawie literatury przedmiotu z uwzględnieniem krytycznej jej analizy. Pomocniczo korzysta z metody historycznej poprzez pokazanie mechanizmów koordynacji w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pomimo że w książce świadomie zrezygnowano z zastosowania metody prawnoporównawczej, ponieważ mogłaby ona zniekształcać obraz zjawiska koordynacji, to autor przed przystąpieniem do jej napisania przeanalizował ustawodawstwo i literaturę przedmiotu w Niemczech, Austrii, Hiszpanii i Francji.

Monografia składa się z siedmiu rozbudowanych rozdziałów. Pierwszy z nich dotyczy istoty koordynacji. Autor w zagadnieniach wstępnych odnosi się do potrzeby tworzenia kooperacyjnych relacji w ramach aparatu administracyjnego. Jego

zdaniem „[r]ozwój kooperacyjnych więzi między organami stanowi wyraz tendencji rozwojowych współczesnego systemu administracji publicznej – wynika z określonego układu stosunków społecznych i gospodarczych, a także politycznych” (s. 2). Co więcej, „[r]ozwój kooperacyjnych form aktywności administracji stanowi niejako tendencję wzrastającą w stosunku do tendencji tworzenia systemów hierarchicznych” (s. 3–4). Nie powinno zatem dziwić, że koordynacja coraz powszechniej występuje samodzielnie, nie zaś jako niewładcze działanie harmonizujące. Wzrost znaczenia form kooperacji, w tym koordynacji działań pomiędzy organami administracji, wynika również z członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE). Rozważania w tym rozdziale poświęcono także wyjaśnieniu pojęcia koordynacji kolejno w języku potocznym, prakseologii i nauce zarządzania oraz, a może przede wszystkim, w nauce administracji i prawie administracyjnym.

Autor na podstawie przeglądu szerokiego wachlarza doktryny prawa administracyjnego z różnych czasów (okres PRL, transformacja ustrojowa, wreszcie najnowsze poglądy) stwierdza, że „[k]oordynacja to sposób administrowania oznaczający relację pomiędzy podmiotem koordynującym a podmiotami koordynowanymi, w ramach której podmiot koordynowany uzyskuje możliwość wpływania na działalność podmiotów koordynowanych. Celem postawionym przed tym mechanizmem jest w optymalnym ujęciu zharmonizowanie działalności podmiotów koordynowanych. Koordynowanie może polegać na uzgadnianiu poszczególnych sekwencji działań lub też na prowadzeniu do harmonizacji poszczególnych czynności podejmowanych przez różne podmioty w celu optymalizacji całego procesu” (s. 11 i n.). Ponieważ „koordynacja jest formą relacji pomiędzy organami i znajduje się w grupie innych relacji, takich jak kierownictwo, nadzór, kontrola i współdziałanie” (s. 25), w publikacji zanalizowano istotę koordynacji na tle innych relacji (więzi) między organami. Twórca książki stwierdza bowiem, że „[p]ojęcie więzi prawnych należy łączyć z układem strukturalno-funkcjonalnym w administracji publicznej. Odnosząc to pojęcie jeszcze do pojęcia «organizacyjnych» oraz «pozaorganizacyjnych» więzi prawnych, możemy otrzymać opis konkretnego układu podmiotów w administracji publicznej. Układ ten może dotyczyć relacji w obrębie różnych mechanizmów – kierownictwa, nadzoru, kontroli, koordynacji lub współdziałania” (s. 26). Na podstawie tego założenia autor kolejno analizuje podobieństwa i/lub różnice pomiędzy takimi mechanizmami, jak: (1) koordynacja a współdziałanie, (2) koordynacja a nadzór i kontrola, (3) koordynacja a kierownictwo. Przyjęty w książce podział więzi prawnych jest istotny także z tego względu, że do więzi organizacyjnych zalicza się kierownictwo, zaś do więzi pozaorganizacyjnych (inaczej więzi typu funkcjonalnego) – koordynację (w tym nadzór, kontrolę i współdziałanie). Następną kwestię stanowi koordynacja jako normatywnie opisany mechanizm ustrojowy, w odniesieniu do którego autor wskazuje, że przedmiotowe pojęcie ma w polskim ustawodawstwie różne znaczenia i co ważne, „[u]stawy kształtujące ustrój administracji publicznej nie precyzują w praktyce, jak rozumieć pojęcie koordynacji tam, gdzie go w regulacjach ustrojowych użyto” (s. 39).

Rozdziałem tym objęto ponadto podział koordynacji z uwzględnieniem różnych kryteriów jej klasyfikacji przyjmowanych na przestrzeni lat w literaturze przedmiotu. Wypada dodać, że należą tu następujące kryteria podziału: (1) terytorialne, (2) organizacyjne, (3) autonomiczności mechanizmu koordynacji, (4) szczeblowości



administracji. Wprowadzono także pojęcie tzw. kompetencji koordynacyjnej, którą autor analizuje w kontekście przyjętego w doktrynie pojęcia kompetencji i innych uwarunkowań kreujących pozycję podmiotu koordynującego. Odnosi się on ponadto do jej budowy oraz cech szczególnych tego typu kompetencji, zwracając uwagę, że „mechanizm koordynacyjny może wynikać zarówno z istniejącego układu kierownictwa, jak i stanowić odrębny układ koordynacyjny” (s. 45). Zwraca też uwagę, że w koordynacji duże znaczenie ma uregulowanie kompetencji do wykonywania określonych zadań między organami i ich podział w tym zakresie. Nawiązuje również do pojęcia tzw. dyspozycji koordynacyjnej traktowanej jako element polecenia wkomponowanego w kompetencję podmiotu koordynującego. Pod koniec rozdziału uwagę skupia na ujęciu koordynacji w prawie pozytywnym, czyli: (1) na sposobach ujmowania jej w ustawodawstwie polskim (służy temu analiza różnych regulacji prawnych normujących takie zagadnienia, jak: zdrowie publiczne, usługi telekomunikacyjne, ochrona środowiska, zintegrowany system kwalifikacji, prawo atomowe, ruch drogowy, kłeski żywiolowe, system pieczy zastępczej, prawo lotnicze czy bezpieczeństwo morskie) oraz (2) na opisanu podstaw prawnych koordynacji spraw europejskich w Polsce (organy biorące udział w koordynacji polityki europejskiej w Polsce – mimo braku takich regulacji w prawie unijnym – wskazując przy tym regulacje wewnętrzne stosowane w polskich ministerstwach uczestniczących w procesach decyzyjnych UE).

Rozdział drugi to koordynacja w ujęciu systemowym. W celu opisanego specyfiki koordynacyjnej odniesiono się do pojęcia samej relacji koordynacyjnej. Autor podnosi, że „[s]woistość tejże relacji polega na jej odrębności formalnej i materialnej. Funkcja koordynatora wiąże się ze szczególną pozycją, ale niekoniecznie z nadrzędnością w stosunku do podmiotów koordynowanych, aczkolwiek niewątpliwie ta ostatnia jest prakseologicznie uzasadniona. Podmiot koordynujący w pewnym sensie znajduje się w pozycji nadrzędnej wobec podmiotów koordynowanych. Posiada on jednakże uprawnienia pozwalające mu wykonywać funkcje koordynatora” (s. 63–64). Poza tym zaprezentowano cztery szczególne czynniki (cechy) kształtujące relację koordynacyjną, do których należą: (1) informacja, (2) czas, (3) celowość podejmowanego działania, (4) odpowiedzialność. Kolejne zagadnienie to relacja koordynacji w układzie administracyjnym. Autor najpierw dokonuje szczegółowej charakterystyki pojęcia i istoty stosunku koordynacyjno-prawnego jako stosunku administracyjnoprawnego na tle teoretycznych rozważań nauki prawa administracyjnego.

Warto tu wskazać, że przyjęte w publikacji rozważania wiodą do wniosku, iż „stosunki administracyjnoprawne kreują więzi pomiędzy uczestnikami układu koordynacyjnego, w układzie podległości pozaresortowej. W układzie podległości resortowej nie mamy do czynienia z pojawieniem się stosunku administracyjnoprawnego koordynacyjnego, mimo że pojawia się tzw. układ koordynacyjny” (s. 76). Inicjator książki stoi na stanowisku, że „istnieje zasadność wyodrębnienia stosunku koordynacyjnego jako swoistej kategorii stosunku administracyjnoprawnego” (s. 79–80). Następnie przedstawia model układu administracyjnego jako ten o charakterze koordynacyjnym (układ koordynacyjny). Bez wątplenia czytelnika zainteresują ciekawe wywody dotyczące: (1) samodzielnego charakteru układu

koordynacyjnego, (2) relacji, jakie zachodzą między tym układem a innymi typami układów administracyjnych, oraz (3) celów (z których podstawowym jest osiągnięcie pewnych z góry założonych skutków) i zadań układu koordynacyjnego (unikanie konfliktów między organami wykonującymi określone kompetencje oddzielnie, mające zmierzać do osiągania określonych celów publicznych, i osiąganie wzajemnych korzyści przez organy tego układu).

Rozdział trzeci szczegółowo przedstawia i analizuje podmioty (organy) wykonujące funkcje podmiotów koordynujących. Autor dokonuje tu podziału tych podmiotów na dwa główne rodzaje: (1) podmioty koordynujące i (2) podmioty koordynowane. Przyjęta typologia to wynik umiejscowienia ich w systemie ustrojowym administracji publicznej oraz faktyczny wyraz relacji zachodzących między podmiotami koordynującymi a koordynowanymi. Czytelnik odnajdzie wiele informacji na temat podmiotów koordynujących (przeważających w tej relacji, czyli organów administracji w sensie ustrojowym lub funkcjonalnym), do których należą: (1) naczelne i centralne organy oraz podmioty pozostające w ich strukturze, w tym: (a) Rada Ministrów i podmioty w jej strukturze (organy opiniodawczo-doradcze o charakterze sztabowym, organy pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, organy pomocnicze Rady Ministrów, zespoły monitorujące, pełnomocnicy Rządu i Prezesa Rady Ministrów, organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów tworzone na mocy odrębnych ustaw, inne); (b) przykładowi Ministrowie; (c) organy koordynacji polityki europejskiej; (2) organy na szczeblu terenowym, tj.: (a) wojewoda i (b) organy koordynacyjne na szczeblu powiatu (starosta oraz komisje bezpieczeństwa i porządku w powiecie); (3) podmioty uznawane za organy administracji publicznej w sensie funkcjonalnym (organy samorządu zawodowego na szczeblu centralnym); (4) podmioty tworzone na podstawie prawa prywatnego (spółki celowe, czyli niezależny podmiot prawa handlowego powołany do realizacji danego przedsięwzięcia). Rozdziałem tym objęto również strukturę podmiotów koordynowanych (będących zróżnicowaną grupą podmiotów, do której należą zarówno inne organy administracji, jak i podmioty sfery zewnętrznej).

Rozdział czwarty to analiza wartości stojących u podstaw stosowania mechanizmu koordynacji, gdyż to „[p]rawo pozostaje nierozzerwalnie związane z wartościami, które jednocześnie chroni oraz zabezpiecza” (s. 141). Omówiono szczegółowo wartości wynikające z Konstytucji RP i inne wartości, które powinny determinować ustawodawcę w trakcie tworzenia mechanizmu koordynacji. Wyznaczając wartości właściwe w tym zakresie, podkreślono, że „[s]tosowanie określonych instrumentów prawnych (mających w założeniu wywołać określone, zamierzone skutki) jest uzależnione od wypełnienia dwóch płaszczyzn o pozaprawnym charakterze. Pierwsza z tychże płaszczyzn ma charakter aksjologiczny, druga zaś prakseologiczny. Obie powyższe płaszczyzny mają istotne znaczenie dla wspomaganie stosowania norm prawnych” (s. 141 i n.). Ponadto w tym fragmencie publikacji poddano analizie trzy główne podziały (grupy) wartości: (1) uniwersalne (w tym zasadę dobra wspólnego), (2) konstytucyjne (w tym następujące cztery zasady: demokratycznego państwa prawnego, praworządności, pomocniczości i decentralizacji) oraz (3) wartości względne (zasada sprawności). Wartości te omówiono na podstawie bogatego dorobku doktryny.

Rozdział piąty stanowi opis instrumentów koordynacji. Autor swoje wywo-  
dy odnosi do działalności administracji, która oparta jest na zasadzie legalności,  
zwracając uwagę, że niektórzy konkretyzują tę zasadę, posługując się pojęciem  
związania z prawem. W pierwszej kolejności autor dokonuje typologii tych in-  
strumentów, opierając się na przeglądzie literatury przedmiotu w tym zakresie.  
Następnie przedstawia także praktyczne przykłady instrumentów koordynacyjnych,  
do których zalicza: (1) wymianę informacji, (2) zalecenia i porady koordynacyjne,  
(3) naradę koordynacyjną, (4) porozumienie administracyjne, (5) akty planowania  
(tworzenie programów w administracji).

W rozdziale szóstym autor zajmuje się zagadnieniem koordynacji bezpie-  
czeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym (powiatu). Wybór tej  
problematyki wynika z tego, że „[k]onieczność występowania mechanizmów ko-  
ordynacyjnych na szczeblu powiatu wiąże się z przewidzianym tutaj «współwstę-  
powaniem» organów samorządu terytorialnego, odpowiedzialnego za realizację  
zadań publicznych, które dotyczą bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego  
wraz z organami zespolonych służb, inspekcji i straży działających również na tym  
szczeblu samorządowym powiązanych jednocześnie na zasadzie hierarchii i pod-  
porządkowania z organami administracji rządowej” (s. 175). Adresatów książki  
zainteresują teoretyczne rozważania dotyczące pojęcia bezpieczeństwa i porządku  
publicznego wraz z odniesieniami wynikającymi w tym zakresie z regulacji praw-  
nych. Ze względu na to, że „[w] lokalnym systemie zarządzania szeroko rozumianym  
bezpieczeństwem programy samorządowe wypełniają funkcję koordynacyjną oraz  
informacyjną” (s. 180), autor, opisując aspekt koordynacyjny, analizuje dwa typy  
programów: (1) powiatowy program zapobiegania przestępczości (program ten ma  
charakter kompleksowy o ustawowym umocowaniu, jego przygotowanie należy  
do podstawowych i obowiązkowych zadań komisji bezpieczeństwa i porządku),  
a także (2) programy ochrony środowiska oraz programy przeciwdziałania przemocy  
w rodzinie (są to programy szczegółowe, odnoszące się do konkretnych rodzajów  
lokalnych zagrożeń).

Kolejna kwestia poruszona w tym rozdziale to rozwiązania normatywne two-  
rzące podstawy do zastosowania mechanizmu koordynacji. Sporo miejsca po-  
święcono w tym zakresie staroście, który będąc organem administracji ogólnej na  
poziomie lokalnym, „jest kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem  
służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych  
powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży” (s. 184). Poza  
tym odniesiono się do mechanizmów koordynacji w zakresie zapewnienia bezpie-  
czeństwa wynikających z zadań publicznych, jakie wykonuje powiat (są to: ochrona  
przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa oraz zapobieganie innym nadzwyczajnym  
zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska, inne zadania, w tym transport  
zbiorowy i drogi publiczne, gospodarka nieruchomości, administracja architek-  
toniczno-budowlana i obronność). Autor podkreśla, że za fundament efektywności  
wykonywania tych zadań należy uznać mechanizmy umożliwiające koordynowanie  
działalności poszczególnych podmiotów, a możliwość oceny stopnia koordynacji  
jest zależna od zespolenia w powiecie. Wskazuje ponadto, że na szczeblu powia-  
towym ważnym elementem zespolenia jest koncepcja zwierzchnictwa ustawowo

określona i przypisana staroście w ramach zespolenia organizacyjnego. Co istotne, zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami nie ma charakteru służbowego. Zakres i charakter tego zwierzchnictwa wynika z ustaw ustrojowych i innych regulacji szczególnych dotyczących zagadnień Policji, Państwowej Straży Pożarnej i administracji budowlanej.

Autor omawia także relacje w kontekście zwierzchnictwa i zespolenia administracji na szczeblu powiatu, jakie zachodzą pomiędzy starostą a kierownikami powiatowych służb, inspekcji i straży, zwracając przy tym uwagę na podwójną zależność tego zespolenia. Kolejna kwestia dotyczy prezentacji i analizy regulacji prawnych dotyczących uprawnień starosty w zakresie koordynacji w ramach zwierzchnictwa i zespolenia administracyjnego w powiecie. Osobny punkt rozdziału dedykowany komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego, którą tworzy się w powiecie w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach. Z dokonanych przez autora rozważań i analiz wynika, że „[z]akres uprawnień starosty, związany z koordynowaniem działań dotyczących bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, nie wyczerpuje się w uprawnieniach przysługujących mu jako przewodniczącemu zarządu powiatu. Starosta jest więc przewodniczącym komisji bezpieczeństwa i porządku. Sama zaś komisja staje się organem doradczym starosty” (zob. szerzej s. 191 i n.).

Ostatni, siódmy rozdział obejmuje omówienie koordynacji organów administracji w ramach unijnych sieci administracji. Twórca publikacji, opisując istotę tego zagadnienia, wskazuje, że „[j]ednym z dominujących nurtów rozwoju unijnego systemu zarządzania administracyjnego jest tworzenie tzw. sieci administracyjnych w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Stają się one elementem szerzej ujmowanego fenomenu tworzenia ponadnarodowych sieci organów administracji, wykraczających również poza obszar unijny” (s. 197). Pomimo trudności ze wskazaniem dominujących cech tych sieci ze względu na różnorodny ich charakter, bez wątpienia stanowią one ciekawy przykład mechanizmu koordynacji pomiędzy uczestnikami sieci w zakresie określonych zadań publicznych. Zdaniem autora „[d]otyczy to w głównej mierze funkcjonowania swoistych struktur służących gromadzeniu oraz wymianie informacji pozwalających koordynować pewne aspekty procesów administrowania organów unijnych (Komisji Europejskiej oraz agencji unijnych), jak również niektórych krajowych organów administracji. Chodzi głównie o poddanie tej swoistej formie koordynacji aktywności organów krajowych o charakterze regulacyjnym. Wymiar działania sieci administracyjnych opiera się na umożliwieniu wymiany informacji, wspomaganiu administrowania, ale również harmonizacji mającej na celu ujednoclenie standardów regulacyjnych poprzez zachęcanie do zbliżania i ujednoclenia krajowych przepisów prawnych” (s. 197–198). W ramach obszarów, jakie podlegają tworzeniu tych swoistych powiązań sieciowych, można podać różne dziedziny, tj. finanse, sektor medialny, sektor energetyczny czy farmaceutyczny, a także ochronę konkurencji. W monografii przedstawiono rozważania ograniczone do dwóch najbardziej charakterystycznych przykładów, czyli (1) tworzonej od lat rozwiniętej i prężnie funkcjonującej sieci w ramach stosowania regulacji prawa konkurencji, jaką jest Europejska Sieć Konkurencji (ECN),

oraz (2) dynamicznie rozwijającej się sieci w zakresie regulacji rynku farmaceutycznego w europejskiej przestrzeni prawnej – chodzi tu o Europejską Agencję Leków (EMA). Na podstawie tych dwóch przykładów unijnych sieci administracji autor prowadzi analizy dotyczące (1) powiązań pomiędzy instytucją unijną a organami państw członkowskich – koordynacja niektórych działań administracji przez organy krajowej administracji oraz (2) badania w zakresie czynności koordynacyjnych, które mogą dotyczyć ostatniej fazy postępowań, czyli fazy rozstrzygnięcia, co wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa unijnego – chodzi tu o mechanizm koordynacji i uzgadnianie rozstrzygnięć.

Z zakończenia (s. 215– 220) rozważań wynika, że „[p]odstawowym celem istnienia układu koordynacyjnego staje się osiągnięcie pewnych z góry założonych skutków. Celem tym jest osiągnięcie skutku w postaci prawidłowego wypełnienia złożonych kompetencji administracyjnych rozłożonych pomiędzy różne organy administracji. Miernikiem osiągnięcia zamierzonego skutku jest doprowadzenie do harmonizacji (uwspólnienia) działań rozmaitych podmiotów posiadających zasadniczo różne kompetencje w celu dojścia do realizacji określonego zadania publicznego. Z jednej strony celem koordynacji jest zapewnienie współdziałania w realizacji określonych zadań przez usunięcie powstałych rozbieżności (eliminacja konfliktów) oraz usuwanie niepotrzebnego podwajania działań różnych jednostek, z drugiej natomiast strony – zapobieganie tym rozbieżnościom w przyszłości. Tym samym więc koordynacja zmierza do zapewnienia pozytywnego współdziałania elementów określonego układu administracyjnego w realizacji założonych funkcji. Ma ona również w założeniu prowadzić do usunięcia sytuacji, w których działalność elementów jest zbieżna negatywnie, tj. gdy funkcjonowanie jednych przeszkadza funkcjonowaniu innych”.

Choć autor nie wskazuje kręgu adresatów swojej książki, bez wątpienia jest ona kierowana do uczestników mechanizmu koordynacji, czyli do podmiotów koordynujących i podmiotów koordynowanych. Wydaje się także, że ze względu na kompleksowe ujęcie treści teoretycznych i aspekt praktyczny koordynacji w prawie administracyjnym zainteresuje ona wszystkich czytelników chcących poznać lub wzbogacić swoją wiedzę w tym zakresie.

Publikacja zawiera wykaz skrótów (m.in. akty prawne, prawo UE, czasopisma i publikatory), bogatą bibliografię oraz indeks rzeczowy porządkujący całość dociekań.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**  
DOI: 10.14746/spp.2021.1.33.7

---

\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: janpkows@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.

## Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

**Elena Chernikova, *Financial Law and Financial Science: Development and Interaction* (Prawo finansowe i nauka o finansach: rozwój i interakcja), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3, s. 37–42, DOI: 10.14712/23366478.2020.23**

Elena Chernikova jest profesorem prawa, pracuje w Rosyjskiej Prezydenckiej Akademii Gospodarki Narodowej i Administracji Publicznej w Moskwie, w Katedrze Prawnej Regulacji Gospodarki i Finansów. Przedmiotem jej dociekań stała się teoria rozwoju oraz interakcji prawa finansowego i nauki o finansach przez pryzmat współzależności między ekonomią i prawem, nauką o finansach a teorią prawa finansowego. Oparła się szczególnie na dorobku rosyjskiej nauki prawa, co powinno być interesujące dla czytelnika polskiego, nieposiadającego orientacji co do rozwoju rosyjskiego prawa po upadku Związku Sowieckiego i postrzegającego cywilizację rosyjską stereotypowo przez pryzmat bieżących wydarzeń politycznych.

Swoje rozważania rozpoczęła od konstatacji, że w literaturze nie ma zgodności co do jednego kierunku badań nad relacjami między prawem finansowym a nauką o finansach. Badacze – jej zdaniem – zgodni są natomiast co do istnienia interakcji między tymi dwiema dyscyplinami. Rosyjscy prawnicy – według niej – wnoszą poważny wkład w rozwój nowej gałęzi prawa, jaką jest prawo gospodarcze Federacji Rosyjskiej. Prawo to jest przedstawiane jako megagałąż rosyjskiego prawa, które jednoczo i reguluje gospodarkę i stosunki gospodarcze. Badacze rosyjscy sceptycznie jednak odnoszą się do potrzeby tworzenia nowych gałęzi prawa.

Wzajemne oddziaływanie ekonomii i prawa – jak napisała autorka – jest bezdyskusyjne, istnieje i jest uznane w teorii nauki, ale nie może i nie powinno prowadzić do formowania nowej gałęzi prawa. Ponadto podała – co może być kontrowersyjne, a wręcz marksistowskie – że „prawo jest formą stosunków gospodarczych...” („law is a form of economic relations, their formalization, which has a certain vector of governing influence on an economic phenomenon”). Kontynuując, stwierdziła, że prawo jest zdolne do wpływania na ekonomiczne, społeczne i polityczne procesy, stymulowania ich lub hamowania. Czytelnik obeznany z nomenklaturą nauki marksistowskiej wyczuje w trakcie lektury jej artykułu tego typu niuanse.

Sfera finansów jako publicznych stosunków związanych z kreowaniem, dystrybuowaniem i używaniem funduszy publicznych jest, według autorki, wystarczająco regulowana prawem finansowym, ale jednocześnie obserwuje się zjawisko pokrywania tego obszaru przez dwie nauki: prawo finansowe i naukę o finansach.

W dalszych fragmentach artykułu opisała skrótowo ewolucję przedmiotu zainteresowań nauki o finansach, przywołując podręcznik *Tieorija finansów* Iwana Jakowlewicza Gorłowa z roku 1841 oraz nawiązując do badaczy polskich. Dla niżej podpisanego niezrozumiałą jest brak odniesienia do niemieckojęzycznej kameralistyki. Płynnie następnie przeszła do wątku relacji między finansami a prawem finansowym, który – jej zdaniem – jest omawiany i badany przez pryzmat finansów publicznych. O mankamentach prawa finansowego, np. ich nadmiernej kazuistycy,



wspomniała, przywołując ponownie polskie prace, w tym Elżbiety Chojny-Duch, Teresy Dębowskiej-Romanowskiej i Cezarego Kosikowskiego. Oprócz polskiej nauki prawa finansowego autorka doceniła wkład badaczy czeskich. Odwołując się do publikacji rosyjskich, zaznaczyła pogląd Siergieja Dmitrijewicza Cypkina zawarte w podręczniku *Dochody gosudarstwiennogo bjudżeta SSSR z 1973 r.*, zgodnie z którymi przedstawiciele nauki o prawie finansowym powinni wykorzystywać gotowe recepty gospodarcze rozwijane przez naukę o finansach.

Chernikova skupiła się następnie na kwestii podziału prawa finansowego na dyscypliny. Przypomniała podział zastosowany w polskim podręczniku pod redakcją Andrzeja Drwiły na prawo bankowe, prawo budżetowe itd. Zasygnalizowany problem skwitowała lakonicznym stwierdzeniem o braku we współczesnej nauce o finansach jasnej definicji finansów publicznych i niedostatecznej synchronizacji badań między nauką o finansach a nauką prawa.

Omawiany tekst jest zbyt syntetyczny i wadliwy redakcyjnie. Nie został podzielony na akapity, co utrudnia lekturę. Zbyt wiele miejsca autorka poświęciła na wprowadzenie do tematyki, którą zamierzała omówić, i za słabo podkreśliła różnice między sowiecką nauką o finansach a obecnymi trendami rosyjskiej doktryny prawa finansowego. Cieszy fakt obecności polskiego piśmiennictwa monograficznego, co może być pokłosiem wizyty autorki w Polsce w roli profesora migawki. Opisany artykuł, mimo niedociągnięć, jest interesującą „migawką” ze świata rosyjskiej nauki.

Karol Dąbrowski\*

DOI: 10.14746/spp.2021.1.33.8

**Lubomír Čunderlík, *Finančné pyramídy a ich regulačné perspektívy* (Piramidy finansowe i perspektywa ich regulacji), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3, s. 27–35, DOI: 10.14712/23366478.2020.22**

Lubomír Čunderlík jest prawnikiem zatrudnionym w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie. Omawiany artykuł jest jednym z cyklu jego wystąpień pisemnych i ustnych w temacie piramid finansowych. Jego zdaniem tego typu podmioty nie są w wyraźny sposób uregulowane ani w słowackim, ani europejskim prawie. Rozróżnił on przy tym dwie drogi, którymi może podążyć ustawodawca: zapobiegać powstawaniu „piramid” albo zakazać ich działalności na rynku finansowym. Największą rolę w ochronie klientów – zdaniem autora – odgrywa jednak krajowy organ nadzoru finansowego.

Od strony historycznej wspomniął o „gorączce tulipanowej” w Niderlandach oraz „piramidzie” Charlesa Ponziego. Według niego ani w prawie słowackim, ani europejskim nie istnieje jednolita definicja piramidy finansowej (*pyramídová schéma*), ani tym bardziej jednolita terminologia, która by się odnosiła do tej problematyki.

---

\* Karol Dąbrowski, dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.



Nie stosuje się też definicji opisowej, ograniczając się do sformułowania ogólnego zakazu zachowań, które mogą prowadzić do wprowadzenia inwestorów w błąd, a co za tym idzie, utraty zainwestowanych środków. Cechą przedmiotową piramidy inwestycyjnej jest fakt finansowania przez dany podmiot swoich zobowiązań nowymi zobowiązaniami i zatajanie przed wierzycielami prawdziwego charakteru swoich działań.

Čunderlík wymienił cechy charakterystyczne „piramid”, a mianowicie: a) wykorzystanie luk prawnych i słabości organów nadzorczych w celu prowadzenia przestępczego procederu; b) działanie w formie niepodpadającej regulacjom finansowym bez dochowania statusu podmiotów podlegających nadzorowi publicznemu; c) równoległe prowadzenie działań legalnych i nielegalnych; d) zamiar osobistego wzbogacenia członków organu statutowego lub nadzorczego; e) nadużycie zaufania inwestorów; f) transfer środków od nowych do „starych” inwestorów; g) konieczność spłaty początkowych wkładów; h) deklarowanie nierealnych stóp zwrotu inwestycji; i) przejściowy charakter nadmiernych wypłat zysków z inwestycji przy jednoczesnym oczekiwaniu przez inwestorów kontynuacji równych płatności; j) budowanie systemu finansowego, który jest niezrównoważony od podstaw i prowadzi prostą drogą do niewypłacalności; k) brak szczegółowych informacji dostępnych dla inwestorów; l) reklama wprowadzająca w błąd; m) nieuczciwe praktyki pozyskiwania klientów; n) proporcjonalny spadek prawdopodobieństwa zysków nowych uczestników piramidy w stosunku do wielkości piramidy. Do innych cech „piramid” zaliczył: celowe utrudnianie klientom komunikacji z przedsiębiorstwem; adresowanie oferty do konkretnych klientów, a nie masowego odbiorcy, oraz nieuczestniczenie w krajowych funduszach gwarancyjnych.

Autor sprecyzował następnie dwa modele „piramid”, które mogą działać na podstawie programu oszczędnościowego ze stałym dochodem (*fixed-income scheme*) albo programu kapitałowego (*equity-type scheme*) obciążonego ryzykiem inwestycyjnym. Omówił kolejno regulacje służące ochronie inwestorów w prawie słowackim, np. zakaz zwrotu wkładu wspólnikowi spółki. Inne obostrzenia wiążą się z zakazem prowadzenia działalności pożyczkowo-oszczędnościowej bez zgody regulatora rynku oraz ograniczeniem w zakresie posługiwania się słowem „bank”.

W zakończeniu Čunderlík zasygnalizował dodatkowy problem związany z postawą wymiaru sprawiedliwości, na barkach którego spoczywa ciężar ścigania i osądzenia przestępców finansowych, co jest niestety piętą achillesową systemu prawnego nie tylko Polski. Bez sprawnego i apolitycznego działania organów ścigania ochrona uczestników rynku finansowego nie będzie możliwa. Zapewnienie bezpieczeństwa prawnego, a nie demonstrowanie pogardy wobec prawa i sprawiedliwości, jest przecież jednym z podstawowych zadań państwa.

Karol Dąbrowski

DOI: 10.14746/spp.2021.1.33.9



## IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

### **Sprawozdanie z IV Konferencji Szkoleniowej i VII Poznańskiego Salonu Mediacji „Uгода mediacyjna i koszty mediacji”, Poznań, 21 października 2020 r.**

W nawiązaniu do przypadającego w 2020 r. na dzień 15 października Międzynarodowego Dnia Mediacji i towarzyszącego mu pomiędzy 12 a 16 października Tygodnia Mediacji, w dniu 21 października 2020 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła się – przy uczestnictwie w formie zdalnej – organizowana przez Wydział Prawa i Administracji UAM oraz Sąd Okręgowy w Poznaniu konferencja pt. „Uгода mediacyjna i koszty mediacji”.

Międzynarodowy Dzień Mediacji (Conflict Resolution Day) stanowi zainicjowane w 2005 r. przez amerykańską organizację Association for Conflict Resolution (ACR), obchodzone na całym świecie święto, którego celem jest propagowanie wiedzy o metodach pokojowego rozwiązywania konfliktów, w tym o mediacji, oraz promowanie idei mediacji jako skutecznego narzędzia rozwiązywania sporów na wszystkich płaszczyznach życia codziennego. W Polsce Międzynarodowy Dzień Mediacji od 2013 r. jest wzbogacony o obchody Tygodnia Mediacji, przypadającego na czas od poniedziałku do soboty w tygodniu, który obejmuje trzeci czwartek października.

IV Konferencja Szkoleniowa stanowi kolejną w cyklu organizowanych od 2016 r. na Wydziale Prawa i Administracji UAM przez dr hab. Joannę Muchę, prof. UAM spotkań dedykowanych mediatorom, prawnikom, przedstawicielom nauki i innym osobom zainteresowanym mediacją, poświęconych tej formie rozwiązywania sporów. Z kolei Poznański Salon Mediacji ma charakter cyklicznych spotkań służących wymianie doświadczeń przez osoby uczestniczące w procesie mediacji oraz zainteresowanych jej ideą, jak sędziowie, mediatorzy, radcowie prawni, adwokaci, przedsiębiorcy, podmioty będące w sporze czy pracownicy urzędów. Obie uzupełniające się inicjatywy stanowią doskonałą platformę wymiany idei i poglądów w zakresie tej alternatywnej formy rozwiązywania sporów, a konferencja jest wyrazem trwałej i żywej współpracy między Wydziałem a Sądem Okręgowym w Poznaniu.

Merytoryczną część konferencji otworzył SSO Piotr Marciniak, koordynator ds. mediacji w Sądzie Okręgowym w Poznaniu, który w ramach wprowadzenia do będącej przedmiotem spotkania tematyki zaprezentował prelekcję „Znaczenie ugody mediacyjnej dla praktyki sądowej”. Prelegent rozpoczął swoje wystąpienie stwierdzeniem, że sąd w postępowaniu cywilnym ma do czynienia z kilkoma

rodzajami ugód, mianowicie: z ugodą pozasądową, ugodą sądową, która może być zawarta na dwa sposoby – w ramach postępowania pojednawczego uregulowanego w przepisach art. 184 i n. k.p.c. oraz w trakcie postępowania rozpoznawczego na podstawie przepisu art. 223 k.p.c., ugodą zawartą przed mediatorem oraz ugodą zawartą przed sądem polubownym. Wobec braku definicji ustawowej określił przy tym ugodę mediacyjną jako ugodę zawartą przed mediatorem jako rezultat mediacji. Wskazał także, że sąd ma do czynienia z ugodą mediacyjną w dwóch sytuacjach, a mianowicie po skierowaniu sprawy do mediacji przez sąd, jeżeli mediacja zakończy się ugodą oraz jeżeli dojdzie do zawarcia ugody w mediacji pozasądowej i strony wystąpią o zatwierdzenie lub nadanie klauzuli wykonalności, zaznaczając wszakże, że nie zawsze taka uгода dociera do sądu, co może być wynikiem braku wniosku stron o jej sądowe zatwierdzenie. Omówiwszy wskazane sytuacje prelegent zaprezentował aktualne, odnoszące się do roku 2019, mierniki mediacji w sądach powszechnych. Z przedstawionych danych wynika, że w roku 2019 sądy powszechne skierowały do mediacji liczbę 30 828 spraw, co przekłada się na wskaźnik mediacji (czyli odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana) na poziomie 1,25%. Wskaźnik skuteczności mediacji (a więc mediacji podjętych przez strony) wyniósł 26,61%, co stanowi liczbę 8204 spraw. W sprawach tych zawarto z kolei 2916 ugód, co daje wskaźnik ugód w mediacjach podjętych 34,57%. Prelegent zwrócił także uwagę na wzrost liczby mediacji na przestrzeni ostatnich siedmiu lat, dokumentując to stwierdzenie statystykami, z których wynika, że liczba spraw skierowanych do mediacji od 2013 r., kiedy to wynosiła zaledwie 13 370, sukcesywnie rosła, by w roku 2019 osiągnąć wartość 30 828. Podobny wzrost widoczny jest na bazie statystyk ilustrujących liczbę zawartych ugód, która z 663 w 2013 r. z wielokrotnością się, osiągając pułap 2916 w roku 2019.

Kolejne wystąpienie, którego autorem był mec. Maciej Bobrowicz, dotyczyło „Roli mediatora i pełnomocnika przy formułowaniu treści ugody”. Prelegent, będący po raz trzeci Prezesem Krajowej Rady Radców Prawnych, cenionym mediatorem w zakresie sporów gospodarczych, a nadto jednym z twórców założeń mediacji cywilnej wprowadzonej w 2005 r. do Kodeksu postępowania cywilnego oraz zmian legislacyjnych w zakresie mediacji, oparł swoje rozważania na treściach wynikających z powstałego z inicjatywy Europejskiej Komisji na Rzecz Skutecznego Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), przyjętego 23 marca 2018 r. przez Radę Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (Council of Bars and Law Societies of Europe – CCBE) *Poradnika o mediacji dla prawników*. Jak zaznaczył prelegent, z *Poradnika* tego, który zgodnie z podtytułem zawiera zestaw narzędzi do doskonalenia mediacji zapewniających wdrożenie wytycznych CEPEJ w sprawie mediacji (CEPEJ 2018/7), wynikają trzy sposoby uczestnictwa prawnika w tej alternatywnej formie rozwiązywania sporów. Według pierwszego scenariusza prawnik przygotowuje klienta do mediacji, lecz klient samodzielnie w niej uczestniczy. Wówczas rola prawnika sprowadza się do przygotowania ugody na podstawie informacji uzyskanych od klienta. Prelegent zaznaczył przy tym, że z punktu widzenia prawnika jest to sytuacja najmniej korzystna. W myśl modelu drugiego prawnik nie tylko przygotowuje klienta do mediacji, ale także bierze wraz z nim w niej udział, a w konsekwencji obydwaj podmioty współuczestniczą w budowaniu ugody. Wreszcie trzecia sytuacja

zakłada przygotowanie klienta do mediacji, który jednak w jej trakcie nie jest obecny – ugoda wówczas jest przygotowywana przez prawnika, a klient musi jej treść zaakceptować. Mec. Bobrowicz wskazał, że w dwóch kolejnych scenariuszach rola prawnika w opracowywaniu ugody jest, rzecz jasna, dużo większa. Natomiast omawiając rolę mediatora w sporządzaniu ugody, prelegent wyraził stanowisko, że jego obowiązek w zakresie sporządzenia ugody nie wynika ani z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, ani z jego roli. Nadto wskazał na następujące wynikające z *Poradnika* dyrektywy znajdujące zastosowanie w sytuacjach, gdy w mediacji nie brali udziału prawnicy: (1) „jeśli strony lub ich prawnicy poproszą mediatora o przedstawienie projektu porozumienia, musi ono zostać sporządzone w konsultacji z zawodowymi prawnikami oraz przez nich zatwierdzone”; (2) „jeśli nie był zaangażowany żaden prawnik, mediator powinien przedstawić swój projekt stronom, a następnie zasugerować, by skonsultowały się one z prawnikiem w celu przeprowadzenia niezależnej oceny ugody”; (3) „jeżeli sprawa jest prosta, może być dopuszczalne przedstawienie stronom projektu ugody opracowanego samodzielnie przez mediatora”.

Następną prelekcję zatytułowaną „Dopuszczalność ugody zawartej przed mediatorem” wygłosił dr Grzegorz Frączek, właściciel Centrum Szkoleń Prawnych, Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia „OPTIMUS MEDIATOR”, doświadczony mediator i wykładowca na szkoleniach dla mediatorów i studiach podyplomowych z zakresu mediacji. Prelegent zwrócił uwagę, że dopuszczalność zawarcia ugody często jest wiązana z zagadnieniem jej zatwierdzalności przez sąd, gdyż tylko zatwierdzone ugody mają moc ugody sądowej stosownie do przepisu art. 183<sup>15</sup> § 1 k.p.c. Prelegent zauważył, że w praktyce w pierwszej fazie mediacji nie myśli się jeszcze o treści „ugodzenia się” czy o ewentualnym jego zatwierdzeniu przez sąd, lecz najpierw rozważa się w ogóle jego celowość. Nadto wskazał, że należy odróżnić porozumienie osiągnięte w mediacji, które może mieć walor wyłącznie psychologiczny czy faktyczny, od ugody w sensie prawnym. W konsekwencji przyjął, iż nie wszystkie porozumienia muszą podlegać przymusowi zatwierdzenia, gdyż niekiedy wystarczające jest ich, wspomniane, psychologiczne znaczenie. Następnie autor zaprezentował wyodrębnione przez siebie warianty porozumień osiągniętych w mediacji, wśród których wyróżnił: ugody mediacyjne, aneksy do umów, rozliczenia świadczeń, rozliczenia rzeczowe. Wskazał nadto na znaczenie preambuły ugody, a także wyraził postulat, by przepisy prawa nie blokowały rozwiązań biznesowych (jak np. wspomniane rozliczenia świadczeń), którymi strony zabezpieczają sobie wykonalność umów.

Natomiast dr Joanna May z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, radca prawny oraz adiunkt Katedry Prawa i Postępowania Cywilnego na tamtejszym Wydziale Prawa i Administracji, zajęła się w swojej prelekcji niezwykle trudnym zagadnieniem, jakim jest wielopodmiotowość stron w postępowaniu sądowym i reprezentacja stron w aspekcie ugody mediacyjnej. Prelegentka wskazała na trzy obszary, w których można mówić o tytułowej wielopodmiotowości, a mianowicie występowanie w procesie wielości podmiotów w charakterze strony procesowej oraz podmiotów o strukturze kolektywnej, udział innych niż strony uczestników procesu, jak zainteresowany w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych czy interwenient uboczny, a ponadto uczestnictwo tzw. podmiotów na prawach strony,

które mogą wziąć udział w toczącym się postępowaniu (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacje pozarządowe, inspektor pracy, rzecznik konsumentów). Referentka zastrzegła, że rozważania swe ograniczy do pierwszej z wymienionych sytuacji. Dalszą część wystąpienia poświęciła szczegółowemu wyjaśnieniu instytucji współuczestnictwa procesowego, jego rodzajów oraz w ich ramach uprawnień współuczestników do podejmowania czynności procesowych, ze szczególnym, popartym przykładami praktycznymi, uwzględnieniem tych kwestii na płaszczyźnie zawarcia ugody przed mediatorem. Druga część prelekcji była poświęcona kwestiom materialnoprawnej reprezentacji stron przy zawarciu ugody mediacyjnej w przypadku stron niebędących osobami fizycznymi, przy czym główny nacisk został położony z jednej strony na wspomniane kwestie w odniesieniu do spółek prawa handlowego, z drugiej na rodzaje i zakres pełnomocnictwa z włączeniem w analizę również prokury.

Tematem kolejnego wystąpienia było „Wyjście treści ugody mediacyjnej poza treść klauzuli mediacyjnej i przedmiot postępowania sądowego”. Jego autorka, dr Magdalena Skibińska z Katedry Prawa Cywilnego, Postępowania Cywilnego i Komparatystyki Prawa Prywatnego Uniwersytetu Zielonogórskiego, rozważając wzajemne relacje pomiędzy przedmiotem klauzuli mediacyjnej (umowy o mediacje) i postępowania sądowego a przedmiotem ugody, wskazała, że możliwe w tym zakresie są takie konfiguracje, w których: (1) będą one takie same; (2) przedmiot klauzuli czy postępowania sądowego będzie szerszy aniżeli ugoda, gdy w mediacji nie uda się rozwiązać całego sporu poddanego pod mediowanie; (3) przedmiot klauzuli i postępowania sądowego będzie węższy niż ugoda, wówczas gdy w wyniku mediacji strony rozwiążą kwestie wykraczające poza pierwotne granice sporu. Powołując się na ustalenia z zakresu psychologii konfliktu podkreśliła, że wszelkie konflikty (także te o pozaprawnym charakterze) winny być rozwiązywane kumulatywnie, co pozwala na ustalenie w toku mediacji również kwestii niemogących być przedmiotem rozstrzygnięcia przed sądem. Analizując wyrażane w doktrynie stanowiska odnośnie do dopuszczalności zatwierdzania przez sąd ugód mediacyjnych w zakresie wykraczającym poza granice żądania pozwu, opowiedziała się za taką możliwością, uznając, że należy wówczas przyjąć, iż co do części nieobjętej powództwem została zawarta przez strony umowa o mediację. Natomiast przedstawiając problem umorzenia postępowania sądowego w związku z zawarciem ugody przed mediatorem, oceniła, odrzuciwszy inne prezentowane w literaturze stanowiska, że właściwym momentem na wydanie przez sąd postanowienia w tym przedmiocie jest moment uprawomocnienia się postanowienia o zatwierdzeniu ugody lub nadaniu jej klauzuli wykonalności. Nadto stwierdziła, że złożenie wniosku o umorzenie postępowania przez sąd w przypadku zawarcia ugody mediacyjnej w mediacji sądowej nie jest konieczne, ale jest zarazem dopuszczalne. Zaznaczyła także, że w przypadku zawarcia ugody mediacyjnej w toku postępowania sądowego nie jest konieczne cofnięcie pozwu.

Ostatnie wystąpienie pt. „Koszty postępowania mediacyjnego i sposoby ich rozliczania” wygłosiła dr hab. Aneta Arkuszewska, prof. UR, radca prawny, stała mediator przy Sądzie Okręgowym w Rzeszowie, kierownik Centrum Mediacji i Rozwiązywania Sporów w Instytucie Nauk Prawnych Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prelegentka podkreśliła, że zasadą jest, iż mediatorowi,

niezależnie od wyniku mediacji, przysługuje wynagrodzenie za prowadzenie mediacji i zwrot wydatków poniesionych przez niego w związku z przeprowadzeniem mediacji, chyba że przed przystąpieniem do mediacji wyraził zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia. Strony mogą określić w umowie o przeprowadzenie mediacji lub w odrębnym porozumieniu, w jakich częściach każda z nich pokryje wynagrodzenie mediatora i zwróci poniesione przez niego wydatki, lecz wiąże ona jedynie strony, mediator zaś może żądać od nich zapłaty – według swego wyboru – w częściach równych lub solidarnie. Równocześnie zwróciła uwagę, że aktualnie to strony mają zapłacić należne kwoty z tytułu wynagrodzenia i zwrotu wydatków bezpośrednio mediatorowi, a tylko wówczas, gdy strona uzyskała zwolnienie od kosztów sądowych, a druga strona nie zapłaciła mediatorowi należności, wypłaca się je na mocy postanowienia sądu lub referendarza sądowego, co wynika z art. 93a ustawy o kosztach w sprawach cywilnych. Następnie prelegentka szczegółowo omówiła przewidziane w przepisach przypadki zwolnienia od kosztów sądowych oraz wyraźnie wyeksponowała zasadę, że w przypadku zwolnienia koszty sądowe obciążają Skarb Państwa tylko tymczasowo, o czym niekiedy się w praktyce zapomina. Następnie wyjaśniła, że w razie zwolnienia od kosztów tylko jednej ze stron mediator powinien wystawić fakturę lub rachunek drugiej stronie mediacji, a dopiero brak zapłaty w terminie wynagrodzenia (wydatków) będzie stanowił przesłankę zwrócenia się do sądu o tę zapłatę. Zaznaczyła też, że z punktu widzenia mediatora korzystne jest zwolnienie od kosztów wszystkich stron mediacji, wówczas bowiem obowiązek zapłaty z tytułu prowadzenia mediacji obciąża tymczasowo Skarb Państwa, a ostatecznie jest on ujęty w postanowieniu o kosztach i obciąża stronę lub strony. Na zakończenie swojego wystąpienia skupiła się zaś na rozwiązaniach przyjętych w przepisach przejściowych w związku z nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego, wprowadzoną Ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Przez cały czas trwania konferencji jej przebiegowi towarzyszyła wielowątkowa i żywa dyskusja uczestników na czacie spotkania. Słuchacze na bieżąco komentowali wystąpienia, zadawali pytania, a także wymieniali się doświadczeniami w zakresie poruszanych tematów.

*Joanna Mucha\**

DOI: 10.14746/spp.2021.1.33.10

---

\* Joanna Mucha, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: mucha@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5931-6964>.



ISSN 2300-3936



9 2300 3936 01