



# **Studia Prawa Publicznego**

Sposób cytowania: „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),  
Gabriella 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 Paluszkiewicz, Bożena Popowska,  
Aleksandra Wiktorowska (przewodnicząca), Krystyna Wojtczak

### **Redaktor statystyczny**

Mirosław Krzyško

### **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 4 (36)

UNIWERSYTET  
IM. ADAMA MICKIEWICZA  
W POZNANIU



WYDAWNICTWO  
NAUKOWE

POZNAŃ 2021

**Redakcja naukowa**  
KRYSTYNA WOJTCZAK

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



Wersja elektroniczna publikacji jest dostępna na licencji Creative Commons –  
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych  
4.0 Międzynarodowe

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”  
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki  
EWA WĄSOWSKA

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

Redaktor  
MARZENA URBAŃCZYK  
Redaktor techniczny  
ELŻBIETA RYGIELSKA  
Łamanie komputerowe  
REGINALDO CAMMARANO

ISSN 2300-3936 DOI: 10.14746/spp e-ISSN 2720-2445

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. 11,00

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

# SPIS TREŚCI

## I. ARTYKUŁY

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI, MAŁGORZATA RATAJCZAK, <i>Krajowe bezzwrotne źródła finansowania instytucji kultury – za mało i jednocześnie zbyt wiele?</i> .....	9
PAWEŁ MALEC-LEWANDOWSKI, <i>Kompetencje organów Sejmu i Senatu związane z ochroną powagi izb</i> .....	33
PAWEŁ SANCEWICZ, <i>Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw</i> .....	59
PIOTR SZUDEJKO, PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA, <i>Regulacje prawne w zakresie szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 – problemy wybrane</i> .....	79
SOFYA CHASHCHINA, <i>Współczesne tendencje w obszarze ochrony konsumentów na rynku usług finansowych z uwzględnieniem regulacji instytucji ochrony konsumentów: Rzecznika Finansowego i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów</i> .....	109

## II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

FILIP PAŃCZYK, <i>Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego</i> .....	129
--	-----

## III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przegląd polskich opracowań naukowych

Maciej Kruś, <i>Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych</i> , Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	145
---	-----

### Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Amanda Pescovitz, <i>Rights Lost in Translation: International Human Rights Law and the States Obligations to Immigrant Language Populations</i> (Prawa zgubione w tłumaczeniu: międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka a obowiązki państw wobec imigranckich mniejszości językowych), „George Washington International Law Review” 2020, vol. 52, no. 3 (opr. AGNIESZKA NAROŹNIAK) .....	159
---	-----

Matthew Ormsbee, <i>The Fifth Instrument of National Power: How Mass Migrations Impact National Security</i> (Piąty instrument potęgi narodowej: jak masowe migracje wpływają na bezpieczeństwo narodowe), „Creighton Law Review” 2021, vol. 54, no. 3 (opr. AGNIESZKA NAROŻNIAK) .....	160
---	-----

#### **IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

<i>Sprawozdanie z VI Konferencji Szkoleniowej i IX Poznańskiego Salonu Mediacji „Rola sądu w mediacji”,</i> Poznań, 4 listopada 2021 r. (opr. JOANNA MUCHA) ....	163
Recenzenci współpracujący z czasopismem w roku 2021 .....	167
Artykuły i inne teksty opublikowane w roku 2021 .....	169

# TABLE OF CONTENTS

## I. PAPERS

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI, MAŁGORZATA RATAJCZAK, <i>National non-refundable sources of funding for cultural institutions – too little and too much at the same time?</i> .....	9
PAWEŁ MALEC-LEWANDOWSKI, <i>The competences of the organs of the Sejm and the Senate related to the protection of the dignity of the chambers</i> .....	33
PAWEŁ SANCEWICZ, <i>The spatial validity of local law acts after the amendment introduced by the Act of 25 June 2015 amending the Act on municipal self-government and some other acts</i> .....	59
PIOTR SZUDEJKO, PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA, <i>Legal regulations in the field of protective vaccinations against COVID-19 – selected problems</i> .....	79
SOFYA CHASHCHINA, <i>Contemporary trends in consumer protection on the financial services market and the regulations of consumer protection institutions: the Financial Ombudsman and President of the Office of Competition and Consumer Protection</i> .....	109

## II. COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

FILIP PAŃCZYK, <i>Considering the admissibility of the office of village administrator being held by a Catholic priest</i> .....	129
--	-----

## III. LITERATURE REVIEW

### Review of Polish literature

Maciej Kruś, <i>The transnational act in the system of European administrative acts</i> , Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	145
---	-----

### Review of foreign law journals

Amanda Pescovitz, <i>Rights Lost in Translation: International Human Rights Law and the States Obligations to Immigrant Language Populations</i> , "George Washington International Law Review" 2020, vol. 52, no. 3 (by AGNIESZKA NAROŹNIAK) .....	159
---	-----

Matthew Ormsbee, <i>The Fifth Instrument of National Power: How Mass Migrations Impact National Security</i> , "Creighton Law Review" 2021, vol. 54, no. 3 (by AGNIESZKA NAROŻNIAK) .....	160
--	-----

#### **IV. REPORTS AND INFORMATION**

Report from the 6th Training Conference and the 9th Poznań Mediation Salon " <i>The role of the court in mediation</i> ", Poznań, 4 November 2021 (by JOANNA MUCHA) .....	163
Reviewers collaborating with the Journal in 2021 .....	167
Papers and other texts published in 2021 .....	169



# I. ARTYKUŁY

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI\*, MAŁGORZATA RATAJCZAK\*\*

## Krajowe bezzwrotne źródła finansowania instytucji kultury – za mało i jednocześnie zbyt wiele?

### Wprowadzenie

Kultura jest jedną ze sfer realizacji ludzkiej wolności i jednocześnie jedną z głównych dziedzin działalności publicznej<sup>1</sup>. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> uznaje kulturę za źródło tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju (art. 6 ust. 1). W warunkach gospodarki rynkowej dobra i usługi kultury tworzą i dostarczają społeczeństwu trzy grupy podmiotów, tj. instytucje publiczne, organizacje non profit (stowarzyszenia, fundacje, związki twórcze) oraz komercyjne firmy prywatne. W Polsce wśród podmiotów działających

---

\* Bartosz Kołaczkowski, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: bkola@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6619-0810>.

\*\* Małgorzata Ratajczak, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: malgorzata.ratajczak@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4191-9684>.

<sup>1</sup> W Polsce kultura jest obszarem działalności (działem) administracji rządowej oraz dziedziną zadań własnych o charakterze obowiązkowym wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – por. art. 5 pkt 9, art. 14 Ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1220 ze zm.), art. 9 ust. 2 Ustawy z dnia 25 X 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 194 ze zm.), dalej „u.o.p.d.k.”.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

w sferze kultury zdecydowanie dominują instytucje publiczne, którymi są państwowe i samorządowe instytucje kultury<sup>3</sup>.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest ogromnie ważna dla rozwoju kultury w naszym kraju problematyka krajowych bezzwrotnych źródeł finansowania państwowych i samorządowych instytucji kultury (IK)<sup>4</sup>. Tematyka ta nabrała obecnie szczególnego znaczenia z powodu pogłębienia trudności finansowych IK na skutek utrzymującej się od 2020 r. pandemii COVID-19<sup>5</sup>. Istotnym argumentem uzasadniającym podjęcie rozważań na powyższy temat jest też dostrzeżony w literaturze przedmiotu brak dostatecznej wiedzy praktyków o sposobach (źródłach) finansowania jednostek kultury, w tym IK<sup>6</sup>.

Za główny cel opracowania przyjęto analizę i ocenę możliwości pozyskiwania przez państwowe i samorządowe IK środków pieniężnych o charakterze bezzwrotnym ze źródeł krajowych. Szczególnie istotne wydaje się znalezienie odpowiedzi na następujące pytania: Jakie są

---

<sup>3</sup> Zob. np.: D. Ilczuk, *System finansowania instytucji kultury*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Opinie i ekspertyzy OE-319, Warszawa 2020, s. 13, 15, 24, 27, 30, 32, 35, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5730/plik/oe-319.pdf> (dostęp: 21 VIII 2021); Główny Urząd Statystyczny (GUS): *Działalność centrów kultury, domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic w 2017 r.*, s. 1, 3, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/20/1/1/dzialalnosc\\_centrow\\_kultury\\_domow\\_kultury\\_w\\_2017\\_r.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/20/1/1/dzialalnosc_centrow_kultury_domow_kultury_w_2017_r.pdf) (dostęp: 21 VIII 2021); *Działalność galerii sztuki w 2017 r.*, s. 1–2, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5693/37/1/1/dzialalnosc\\_galerii\\_sztuki\\_w\\_2017.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5693/37/1/1/dzialalnosc_galerii_sztuki_w_2017.pdf) (dostęp: 21 VIII 2021); *Kultura w 2018 r.*, s. 1–7, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kultura-w-2018-roku,20,2.html> (dostęp: 21 VIII 2021); *Kultura w 2019 r.*, s. 44–45, 54, 56, 70, 75–76, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kultura-w-2019-roku,2,17.html> (dostęp: 21 VIII 2021); *Działalność centrów kultury, domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic w 2020 r.*, s. 1, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-centrow-kultury-domow-kultury-osrodkow-kultury-klubow-i-swietlic-w-2020-roku,9,4.html> (dostęp: 12 IX 2021); *Działalność muzeów w 2020 r.*, s. 1–2, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-muzeow-w-2020-roku,12,4.html> (dostęp: 12 IX 2021); *Działalność galerii sztuki w 2020 r.*, s. 1–2, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-centrow-kultury-domow-kultury-osrodkow-kultury-klubow-i-swietlic-w-2020-roku,9,4.html> (dostęp: 12 IX 2021).

<sup>4</sup> Warto zaznaczyć, że IK mogą też zaciągać zobowiązania, ponadto mogą korzystać ze źródeł bezzwrotnych środków zagranicznych, jednak problematyka ta wykracza poza ograniczone ramy objętościowe niniejszego opracowania.

<sup>5</sup> Zob. szerzej pkt 6 niniejszego opracowania.

<sup>6</sup> Zob. np.: A. Nocoń, *Źródła finansowania jednostek kultury*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 256, s. 7, <https://sbc.org.pl/Content/224857/01.pdf> (dostęp: 12 IX 2021).

obecnie źródła finansowania działalności kulturalnej? Jakie są zalety, a jakie wady przyjętych w tym zakresie rozwiązań? Już wstępna analiza uregulowań prawnych wskazuje na to, że możliwości pozyskiwania przez IK środków pieniężnych o charakterze bezzwrotnym ze źródeł krajowych jest wiele. Dlaczego w takim razie tak często akcentowane są – w mediach czy literaturze – problemy związane z finansowaniem IK?

## 1. Cechy i zasady działania instytucji kultury

Dla jasności rozważań konieczne wydaje się wyjaśnienie, że w świetle obowiązującego w Polsce prawa miano IK przysługuje tylko państwowej lub samorządowej jednostce organizacyjnej, której zasadniczym celem statutowym jest prowadzenie działalności kulturalnej (art. 8, art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k.<sup>7</sup>). Podstawowym aktem prawnym normującym zasady powoływania i funkcjonowania IK jest u.o.p.d.k. (*lex generalis*); działalność niektórych rodzajów IK regulują dodatkowo odrębne ustawy (*lex specialis*)<sup>8</sup>.

Podmiotami uprawnionymi do tworzenia i prowadzenia IK są ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego<sup>9</sup> (art. 8 i art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k.). Zakładają oni odpowiednio państwowe i samorządowe IK. Do organizatora IK<sup>10</sup> (tak określa się podmioty tworzące te jednostki – art. 10 ust. 1 u.o.p.d.k.) należy m.in.: nadanie powołanej IK statutu, wyposażenie jej w składniki mienia (w tym nieruchomości) niezbędne do prowadzenia działalności, udzielanie jej wsparcia finansowego oraz sprawowanie nadzoru nad jej działalnością (art. 11 ust. 1, art. 12, art. 13 ust. 1–2, art. 14 ust. 1 i ust. 3

<sup>7</sup> W zakresie pojęcia „instytucja kultury” nie mieści się instytucja prowadząca działalność kulturalną utworzona lub współtworzona przez inny podmiot niż określony w art. 8 i art. 9 u.o.p.d.k. Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Poznaniu z 6 VII 2008 r., IV SA/Po 29/08, LEX nr 516026.

<sup>8</sup> Jako przykłady takich regulacji można podać: Ustawę z dnia 21 XI 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 902 ze zm.), Ustawę z dnia 27 VI 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1479 ze zm.), Ustawę z dnia 30 VI 2005 r. o kinematografii (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 257 ze zm.).

<sup>9</sup> Dalej „JST”. Przyjęty skrót będzie stosowany też do wyrażenia „jednostka samorządu terytorialnego”. W przypadku gminnej instytucji kultury to gmina jest organizatorem instytucji kultury, a nie jej organy (wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 XII 2010 r., II SA/Bd 1184/10, LEX nr 751061).

<sup>10</sup> Jeśli w dalszych rozważaniach mowa jest o „organizatorze”, należy przez to rozumieć organizatora instytucji kultury.

u.o.p.d.k., art. 51, art. 56 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>11</sup>).

Głównym celem IK jest prowadzenie działalności kulturalnej, rozumianej jako tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury (art. 1 ust. 1 u.o.p.d.k.). Pojęcie „działalność kulturalna” nie jest tożsamy z określeniem „prowadzenie działalności związanej z kulturą”<sup>12</sup>. Działalność kulturalna nie stanowi działalności gospodarczej, której jedną z głównych cech jest zarobkowość<sup>13</sup> (art. 3 ust. 2 u.o.p.d.k., art. 3 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>14</sup>). Podstawowym wyznacznikiem działalności kulturalnej w rozumieniu u.o.p.d.k. jest więc jej niekomercyjny, tzn. nienastawiony na osiągnięcie i maksymalizację zysku, charakter<sup>15</sup>. Do IK należą m.in. publiczne biblioteki, muzea, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki, ośrodki badań i dokumentacji w różnych sferach kultury<sup>16</sup>. Specjalnym rodzajem IK są instytucje artystyczne, powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców (np. teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralne), działające w oparciu o sezony artystyczne (art. 11 ust. 2, art. 11a u.o.p.d.k.).

Państwowa lub samorządowa IK posiada osobowość prawną, jest wyodrębniona organizacyjnie, m.in. ma własny (przydzielony przez organizatora i nabyty) majątek, którym samodzielnie gospodaruje (art. 14 ust. 1, art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k.). Na zasadzie samodzielności prowadzi ona gospodarkę finansową, pokrywając koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów (art. 27 ust. 1, art. 28 ust. 1

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm.

<sup>12</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z 12 XII 2012 r., I SA/Gd 1039/12, LEX nr 1252744; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 3 VIII 2018 r., II FSK 2111/16, LEX nr 2564543.

<sup>13</sup> Zob. też np. wyrok WSA w Gliwicach z 22 VI 2010 r., IV SA/Gl 25/10 Legalis.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 162 ze zm.; zob. szerzej np. A.K. Kruszewski, *Art. 3 Definicja działalności gospodarczej, w: Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, <http://lex-1amu-1edu-1pl-1015e98mk3f2a.han.amu.edu.pl/#/commentary/587788765/586205/pietrzak=-aldona-red-prawo-przedsiębiorców-komentarz?cm-URELATIONS> (dostęp: 10 X 2021).

<sup>15</sup> Por. wyrok NSA z 14 VIII 2018 r., II FSK 2210/16, LEX nr 2569212 i wyrok NSA z 11 VI 2014 r., II FSK 1668/12, LEX nr 1518884. Naturalnie nie oznacza to, że IK wykonując działalność kulturalną, nie może i nie powinna podejmować działań zmierzających do uzyskania efektywności finansowej.

<sup>16</sup> Formułując katalog form organizacyjnych działalności kulturalnej w art. 2 u.o.p.d.k., ustawodawca użył wyrażenia „w szczególności”, co oznacza, że oprócz wskazanych form dopuszcza się prowadzenie wyżej wskazanej działalności w innych formach prawnych (wyrok NSA z 17 V 2011 r., II OSK 378/11, LEX nr 1081778).

u.o.p.d.k.)<sup>17</sup>. Zgodnie z u.o.p.d.k. (art. 28 ust. 2), przychodami IK są przychody z prowadzonej działalności, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub z budżetu JST, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.

Państwowe i samorządowe IK stanowią jednostki sektora finansów publicznych (por. art. 9 pkt 13 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup>). Są więc one obowiązane do respektowania zasad finansów publicznych, m.in.: zasady legalności, zasady jawności i przejrzystości działalności finansowej, zasady racjonalnego zarządzania środkami publicznymi (obejmującej zasadę efektywnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych) oraz zasady ponoszenia odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki przez jej kierownika, którego w u.o.p.d.k. nazywa się dyrektorem (por. np.: art. 7 Konstytucji RP, art. 30 ust. 2, tytuł rozdziału 4 działu I, art. 33 ust. 1, art. 44, art. 53 ust. 1 u.f.p., art. 15 ust. 1–2, art. 17, art. 27 ust. 3 u.o.p.d.k.).

Wśród IK zdecydowanie dominują instytucje, których organizatorem są JST, co wynika przede wszystkim z nadania prowadzeniu działalności kulturalnej statusu obowiązkowego zadania własnego wszystkich JST, a także z ustanowienia wymogu organizowania działalności kulturalnej przez tworzenie samorządowych IK, m.in. obligatoryjnego zakładania i utrzymania przez JST bibliotek publicznych (por. art. 9 ust. 1–2 u.o.p.d.k., art. 19 ust. 1–4 ustawy o bibliotekach)<sup>19</sup>.

## 2. Przychody własne instytucji kultury

Jak sygnalizowano<sup>20</sup>, źródłem finansowania IK mogą być m.in. przychody z prowadzonej przez nią działalności (por. art. 28 ust. 2 u.o.p.d.k.). Warto zaznaczyć, że o rodzaju i zakresie działalności IK, zarówno o jej

<sup>17</sup> Instytucja kultury jako osoba prawna jest odrębnym w stosunku do jej organizatora, np. gminy, podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków (por. wyrok NSA z 17 X 2001 r., I SA 2197/01, LEX nr 81756).

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm., dalej „u.f.p.”.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o bibliotekach, w każdej gminie musi działać co najmniej jedna gminna biblioteka publiczna, wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych. Na temat państwowych instytucji kultury zob. np.: Ministerstwo Kultury Dziedzictwa Narodowego i Sportu (MKDniS), *Instytucje kultury w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/archiwum-kultura/instytucje-kultury-w-polsce> (dostęp: 30 VIII 2021); D. Ilczuk, op. cit., s. 15–18.

<sup>20</sup> Zob. pkt 1 niniejszego opracowania.

celach i zadaniach podstawowych (kulturalnych), jak i o możliwości podejmowania przez IK działalności innej niż działalność kulturalna (np. sportowej, edukacyjnej<sup>21</sup>, gospodarczej), decyduje organizator IK, zamieszczając odpowiednie zapisy w jej statucie (por. art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.o.p.d.k.)<sup>22</sup>.

Instytucje kultury mają zróżnicowane możliwości uzyskiwania przychodów z wykonywanej przez nie działalności podstawowej, czyli działalności kulturalnej. Wśród IK są takie, które realizują wytyczone im cele i zadania kulturalne odpłatnie; należą do nich np. publiczne teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne czy muzea. Jednostki te uzyskują przychody z tytułu pobieranych opłat lub sprzedanych biletów na spektakle teatralne, koncerty, imprezy kulturalne, wystawy itp. Niestety, pozyskiwane w ten sposób środki w przypadku zdecydowanej większości IK są znacznie niższe niż ponoszone przez nie koszty. Problem ten jest zauważalny szczególnie w przypadku instytucji artystycznych, w których często same tylko koszty wynagrodzenia pracowników przy realizacji jednego przedstawienia znacząco przewyższają przychody ze sprzedaży biletów<sup>23</sup>.

Obok IK działających odpłatnie występują też IK, których działalność kulturalną oparto – w imię realizacji ważnych celów społecznych – na zasadzie bezpłatności lub tylko częściowej odpłatności. Jako przykład takich jednostek można podać publiczne biblioteki<sup>24</sup>. Mogą one wpro-

---

<sup>21</sup> Przedmiotem działalności dodatkowej instytucji kultury może być np. działalność edukacyjna, ale nie może ona przybierać form i być wykonywana na zasadach określonych w prawie oświatowym (E. Ostapowicz, *Organizowanie instytucji kultury*, w: *Zarządzanie instytucją kultury*, R. Barański, J. Kłos-Łabędowicz, S. Liżewski, E. Ostapowicz, R. Skrzypiec, Warszawa 2015, s. 11).

<sup>22</sup> Organizator instytucji kultury nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury, lecz powinien opierać się na regulacjach obowiązującego prawa (por. wyrok WSA w Warszawie z 20 III 2008 r., I SA/Wa 134/08, LEX nr 507844). Dla określenia zakresu statutowej (podstawowej) działalności instytucji kultury nie tylko dopuszczalne, lecz wręcz wskazane, jest posłużenie się rozbudowanym wyczeniem o charakterze katalogu otwartego, tzn. wyczeniem przykładowym, zaczynającym się od wyrażenia „w szczególności” (wyrok NSA z 8 XI 2012 r., II OSK 2014/12, LEX nr 1291952).

<sup>23</sup> Zob. szerzej np. D. Ilczuk, op. cit., s. 23.

<sup>24</sup> Polski ustawodawca traktuje biblioteki i ich zbiory jako „dobro narodowe”, wyznacza bibliotekom misję zachowania dziedzictwa narodowego, organizowania i zapewnienia dostępu do zasobów dorobku nauki i kultury polskiej oraz światowej (por. art. 3 ust. 1 ustawy o bibliotekach). Dla jej realizacji ustanowiono powszechne prawo korzystania z bibliotek oraz zasadę ogólnego dostępu i bezpłatności usług państwowych i samorządowych bibliotek (por. art. 3 ust. 2, art. 14 ust. 1 ustawy o bibliotekach).

wadzić odpłatność za usługi biblioteczne tylko w ustawowo określonych przypadkach (m.in. za świadczenie usług informacyjnych, bibliograficznych, reprograficznych, wypożyczenia międzybiblioteczne, niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych, uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych – por. art. 14 ust. 2 ustawy o bibliotekach).

Oprócz prowadzenia działalności kulturalnej (warto w tym miejscu przypomnieć: mającej charakter działalności niekomercyjnej<sup>25</sup>) IK w naszym kraju mogą wykonywać działalność dodatkową, w tym działalność gospodarczą, czyli działalność typowo zarobkową (por. np. art. 9 ustawy o muzeach)<sup>26</sup>. Skorzystanie z takiej możliwości jest jednak uzależnione od zawarcia przez organizatora w statucie IK jasnych postanowień dopuszczających wykonywanie przez jednostkę działalności innej niż kulturalna. Niezamieszczenie stosownych zapisów w statucie oznacza brak podstawy prawnej i uniemożliwia IK podejmowanie działalności innej niż kulturalna, m.in. działalności gospodarczej<sup>27</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, że działalność inna niż kulturalna, np. działalność o charakterze gospodarczym, może być tylko działalnością dodatkową, poboczną IK, ponieważ podstawowym celem działalności IK musi być działalność kulturalna<sup>28</sup>. Istotne jest również to, że działalność gospodarcza nie może w żaden sposób kolidować z zasadniczą działalnością IK, jaką jest działalność kulturalna<sup>29</sup>. Uzyskane zaś przez IK środki z działalności gospodarczej

<sup>25</sup> Zob. pkt 1 niniejszego opracowania.

<sup>26</sup> „Instytucja kultury może prowadzić inną działalność niż ta, do której została powołana, i czerpać z niej zyski” (wyrok NSA z 29 IX 2016 r., II OSK 2062/16, LEX nr 2119856; por. też wyrok NSA z 3 IX 2013 r., II OSK 1698/13, Legalis).

<sup>27</sup> Por. np.: wyrok NSA z 26 V 2020 r., II OSK 2619/19, LEX nr 3040877; wyrok WSA w Gliwicach z 17 XII 2019 r., III SA/GI 791/19, LEX nr 2771771; wyrok WSA w Gliwicach z 14 III 2019 r., IV SA/GI 551/18, LEX nr 2642230; wyrok WSA w Gliwicach z 17 IX 2018 r., IV SA/GI 555/18, LEX nr 2567276; wyrok NSA z 29 IX 2016 r., II OSK 2062116, Legalis; zob. też np. S. Tyrakowski, *Finansowanie instytucji kultury*, w: *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, I. Fischer, M. Kunikowski, T. Krywan, S. Liżewski, M. Mędrala, A. Mituś, E. Ostapowicz, K. Pawlik, E. Perlakowskasz, M. Rotkiewicz, J. Słupski, K. Szocik, S. Tyrakowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2021, s. 528.

<sup>28</sup> Por. np.: wyrok NSA z 2 III 2017 r., II OSK 2864/16, Legalis; wyrok NSA z 8 XI 2012 r., II OSK 2014/12, LEX nr 1291952; wyrok WSA w Warszawie z 30 I 2013 r., IV SA/Wr 673/12, LEX nr 1330163.

<sup>29</sup> Por. np.: wyrok NSA z 3 IX 2013 r., II OSK 1698/13, Legalis; wyrok NSA z 2 III 2017 r., II OSK 2864/16, Legalis; wyrok NSA z 7 XII 2010 r., II OSK 2141/10, LEX nr 746880; wyrok NSA z 26 V 2020 r., II OSK 2619/19, LEX nr 3040877.

powinny być przeznaczone na realizację celów, dla których dana IK została powołana, a więc na finansowanie prowadzonej przez nią działalności kulturalnej<sup>30</sup>.

Powszechnie wykonywanym przez IK rodzajem działalności gospodarczej jest działalność handlowa oraz działalność usługowa. Jako przykłady źródeł przychodów z tytułu podejmowania tego rodzaju działalności IK można wskazać: sprzedaż reprodukcji dzieł, fotografii, pamiątek, przewodników, katalogów zbiorów muzeum lub wystawy, filmów, książek, prac artystycznych (np. wykonanych przez uczestników organizowanych przez jednostkę warsztatów i kółek zainteresowań), artykułów spożywczych; świadczenie różnego rodzaju usług, np. usług ksero, komputerowych, prowadzenie introligatorni. Cennym źródłem bezzwrotnych środków krajowych dla IK może też być przydzielone jej przez organizatora oraz nabyte mienie, którym IK jest uprawniona samodzielnie gospodarować (por. art. 28 ust. 1 u.o.p.d.k.). Instytucje kultury mogą więc czerpać przychody np. z wynajmu lub wydzierżawienia składników mienia (wynajmu pomieszczeń, sprzętu muzycznego, sprzętu oświetleniowego, kostiumów i rekwizytów scenicznych itp.). Znamiona działalności gospodarczej (zarobkowej) ma też działalność polegająca na przeprowadzaniu przez IK różnych operacji finansowych mających na celu pozyskanie środków pieniężnych. W tym przypadku IK bazować będzie na nadanym jej ustawowo uprawnieniu do samodzielnego gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi, przy respektowaniu zasady efektywności ich wykorzystania (por. art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k.). Szczególnie interesującą formą takiej aktywności, nie tylko ze względu na możliwości przychodowe IK, lecz także z uwagi na znaczenie dla efektywnego wykorzystania środków publicznych i bezpieczeństwa finansów publicznych, jest lokowanie wolnych środków<sup>31</sup>, znajdujących się w dyspozycji danej jednostki. Należy zaznaczyć, że dokonywanie przez IK lokat wolnych środków nie obejmuje dotacji z budżetu (zarówno budżetu państwa, jak i budżetu JST). Samorządowe IK mogą lokować wolne środki, z wyżej wymienionym zastrzeżeniem: 1) w skarbowych papierach

<sup>30</sup> Zob. np.: A. Mituś, *Tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury*, w: *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, s. 9–10.

<sup>31</sup> Przez wolne środki jednostki sektora finansów publicznych rozumie się środki znajdujące się w jej dyspozycji, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki (art. 48 ust. 3 u.f.p.).



wartościowych, 2) w obligacjach emitowanych przez JST, 3) na rachunkach bankowych w bankach, mających siedzibę na terytorium RP oraz 4) w formie depozytu u Ministra Finansów, 5) w formie depozytu u JST (por. art. 48 ust. 1–1a u.f.p.). Natomiast państwowe IK dokonują lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji budżetowych, na zasadzie obligatoryjności (a nie fakultatywności) i to tylko w formie depozytu u Ministra Finansów (por. art. 48 ust. 2 u.f.p.)<sup>32</sup>. Szczegółowe zasady dokonywania przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym IK, lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów, m.in. sposób obliczania wysokości oprocentowania powierzonych środków, normują u.f.p. (por. art. 78a, art. 78b, art. 78c, art. 78e ustawy) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt<sup>33</sup>.

W praktyce IK uzyskują przychody z prowadzenia działalności gospodarczej znacznie powszechniej i w bardziej rozbudowanym zakresie niż jeszcze 20 lat temu<sup>34</sup>. Zjawisko to, przy respektowaniu powyżej przedstawionych zasad, należy ocenić pozytywnie, jako służące rozwojowi działalności kulturalnej oraz racjonalności finansów publicznych<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Zob. szerzej np.: W. Bożek, *Art. 78a [Upoważnienie Ministra Finansów do przyjmowania wolnych środków w depozyt]*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod. red. Z. Ofiarskiego, Warszawa 2020, s. 542; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 78(a), <http://lex-1amu-1edu-1pl-1015e985p12ac.han.amu.edu.pl/#/commentary/587300103/97543/lipiec-warzecha-ludmila-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 21 VIII 2021).

<sup>33</sup> Dz.U. 2014, poz. 1864 ze zm. Szerzej na temat instytucji lokowania wolnych środków przez jednostki sektora finansów publicznych zob. np. W. Bożek, op. cit. s. 539 i n.

<sup>34</sup> Zob. np.: GUS: *Wyniki finansowe instytucji kultury w 2020 r.*, s. 2, 4, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-2020-roku,18,6.html> (dostęp: 12 IX 2021); *Wyniki finansowe instytucji kultury w I kwartale 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-pierwszym-kwartale-2021-roku,8,17.html> (dostęp: 12 IX 2021). Podobnie np.: E. Ostapowicz, *Planowanie finansowe*, w: *Zarządzanie instytucją kultury*, op. cit., s. 416–417; S. Tyrakowski, op. cit., s. 528.

<sup>35</sup> Podejmowanie przez instytucje kultury działalności gospodarczej służy zdaniem autorów niniejszego opracowania osiągnięciu efektywności w prowadzonej przez nie działalności finansowej.

### 3. Dotacje

Kolejnym ważnym źródłem bezzwrotnych środków finansowych IK są dotacje<sup>36</sup>. Ze środków krajowych IK są uprawnione do pozyskiwania dotacji podmiotowych oraz dotacji celowych<sup>37</sup>.

Szczególne znaczenie w funkcjonowaniu każdej IK ma dotacja podmiotowa, której udziela organizator danej jednostki (art. 28 ust. 3 pkt 1 u.o.p.d.k.). Dotacja ta jest przeznaczona na dofinansowanie działalności bieżącej IK w zakresie realizowanych przez nią zadań statutowych, w tym na zakup towarów i usług, wynagrodzenia pracowników, utrzymanie i remonty obiektów (art. 28 ust. 3 pkt 1 u.o.p.d.k.). Przekazanie dotacji podmiotowej IK jest obligatoryjne dla jej organizatora<sup>38</sup>. Wysokość środków udzielanych IK w ramach dotacji podmiotowej ustala organizator. Godne podkreślenia jest, że wielkość dotacji podmiotowej dla IK powinna być odpowiednia do zakresu i przedmiotu działalności tej instytucji, charakteru świadczonych przez nią usług (czy są to usługi odpłatne, czy też nieodpłatne) oraz kosztów tych usług. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której ze względu na brak środków IK zaprzestanie swojej działalności. Jednocześnie, organizator powinien dążyć do stworzenia takiego systemu dotowania IK, aby jej bezzwrotne finansowanie nie osłabiało działań zmierzających do pozyskiwania jak największych przychodów własnych i do racjonalizacji kosztów działania<sup>39</sup>. O przeznaczeniu środków dotacji podmiotowej decyduje samodzielnie dyrektor IK, realizując – należy zaznaczyć – wydatki

---

<sup>36</sup> Dotacje stanowią najszerzej spotykaną formę pieniężnego wsparcia ze środków publicznych. Co do zasady mają one charakter pomocy bezzwrotnej. Legalną ogólną definicję dotacji zawiera u.f.p. Zgodnie z art. 126 tej ustawy dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu JST oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone, na podstawie u.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych – szerzej zob. np.: K. Czarnecki, *Art. 126. [Definicja dotacji]*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod red. Z. Ofiarskiego, Warszawa 2020, s. 786–793.

<sup>37</sup> Dotacje podmiotowe są to środki (dotacje) przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej (art. 131, art. 218 u.f.p.). Pojęcie dotacji celowych zostanie zdefiniowane w dalszych rozważaniach (w niniejszym punkcie opracowania).

<sup>38</sup> Podobnie np. K. Czarnecki, *Art. 131 [Dotacje podmiotowe]*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod red. Z. Ofiarskiego, s. 826; R. Barański, *Finansowanie działalności kulturalnej*, Warszawa 2016, s. 69.

<sup>39</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 28 VII 2010 r., I SA/Bd 498/10, LEX nr 658943; zob. też np. R. Barański, op. cit., s. 60–61.

związane z podstawową działalnością statutową jednostki. Organizator nie może zatem wskazać konkretnych wydatków, które IK ma finansować ze środków dotacji podmiotowej, oraz ograniczać określonych wydatków, o ile mieszczą się one w ramach zakreślonych przepisami prawa i statutem<sup>40</sup>. Naruszałoby to bowiem kompetencje dyrektora IK do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej powierzonej mu placówki (por. art. 17, art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k., art. 53 ust. 1 u.f.p.).

Jak sygnalizowano, istotnym źródłem finansowania działalności IK mogą być dotacje celowe. Tego rodzaju dotacje charakteryzuje sanacyjny mechanizm finansowania, oznaczający, że otrzymane w ramach tej dotacji środki muszą zostać wykorzystane wyłącznie na cel (zadanie) wskazany przez podmiot udzielający wsparcia finansowego. Środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz niewykorzystane w terminie podlegają zwrotowi na rzecz podmiotu, który udzielił dotacji (por. art. 127, art. 168, art. 250–252 u.f.p.). Instytucje kultury mogą ubiegać się o przyznanie dotacji celowych przede wszystkim od ich organizatorów – na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów (por. art. 28 ust. 3 pkt 2–3 u.o.p.d.k.). W odróżnieniu od dotacji podmiotowej udzielenie IK dotacji celowej nie jest prawną powinnością jej organizatora. Dysponuje on więc swobodą decyzyjną dotyczącą wspierania finansowego np. podejmowanych przez IK przedsięwzięć inwestycyjnych lub projektów kulturalnych<sup>41</sup>.

Źródłem finansowania państwowych IK jest przede wszystkim budżet państwa. Jednak w przypadku realizacji przez te instytucje zadań ważnych z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie rozwoju kultury, mogą one otrzymać dotacje celowe z budżetów JST, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 28 ust. 1b u.o.p.d.k.)<sup>42</sup>. Natomiast samorządowe IK (finansowane głównie z budżetu macierzystej JST) mogą uzyskać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa<sup>43</sup>, w tym dotacje

<sup>40</sup> Podobnie np.: K. Czarnecki, *Art. 131...*, op. cit., s. 826; R. Barański, op. cit., s. 58–59.

<sup>41</sup> Podobnie np. R. Barański, op. cit., s. 69; S. Tyrakowski, op. cit., s. 527.

<sup>42</sup> Szczegółowe warunki i tryb udzielania dotacji państwowym IK przez JST normuje Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 VI 2007 r. (Dz.U. 2007, poz. 821 ze zm.).

<sup>43</sup> Z budżetu państwa udzielane są dotacje wspierające i promujące twórczość, edukację i oświatę kulturalną, działania i inicjatywy kulturalne, a także opiekę nad zabytkami i ochronę dziedzictwa narodowego (por. art. 1 ust. 2 u.o.p.d.k.). Szczególne miejsce wśród tego rodzaju dotacji, z powodu wielkości przyznawanych środków, ich

celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (por. art. 1 ust. 3, art. 9 ust. 3 u.o.p.d.k., art. 43 ust. 1 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>44</sup>, art. 127 ust. 1 u.f.p.)<sup>45</sup>. Instytucje kultury mogą też otrzymać dotacje celowe z państwowych funduszy celowych. Wymienić tu należy przede wszystkim Fundusz Promocji Kultury oraz Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (por. art. 87 Ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>46</sup>, art. 83b Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>47</sup>).

#### 4. Sponsoring kultury

Cennym źródłem finansowania kultury może być sponsoring. Polega on na wsparciu (finansowym lub rzeczowym) przez sponsora (np. przedsiębiorstwo produkcyjne lub handlowe, bank, firmę ubezpieczeniową) w zamian za wykonanie przez podmiot sponsorowany określonych i wcześniej uzgodnionych świadczeń (najczęściej związanych z działaniami promocyjnymi)<sup>48</sup>. Wzajemność świadczeń jest ważnym elementem sponsoringu i cechą odróżniającą tę formę pozyskania wsparcia od mecenatu, którego istotą jest bezinteresowne wspieranie (finansowe lub rzeczowe) podmiotów działających w takich sferach jak np. kultura, nauka, w celu umożliwienia im dalszego rozwoju<sup>49</sup>. W dziedzinie kul-

---

cyklicznego charakteru oraz bogatej oferty tematycznej, zajmują niewątpliwie dotacje udzielane w ramach programów organizowanych przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego na projekty kulturalne (z wyłączeniem stałej działalności kulturalnej); zob. szerzej np. Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (MKDniS), *Programy Ministra*, <https://www.gov.pl/web/kulturasport/programy-i-projekty> (dostęp: 24 VIII 2021).

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 38 ze zm.

<sup>45</sup> Szczegółowe warunki udzielania, przekazywania i rozliczania wspomnianych dotacji reguluje Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 VI 2012 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa w dziedzinie kultury, na które jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje, oraz sposobu i trybu przyznawania tych dotacji (Dz.U. 2012 r., poz. 737 ze zm.).

<sup>46</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2094 ze zm.

<sup>47</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 710 ze zm.

<sup>48</sup> Podobnie np.: S. Tyrakowski, op. cit., s. 550.

<sup>49</sup> Mecenaz, w odróżnieniu od sponsora, nie oczekuje od beneficjenta żadnego świadczenia wzajemnego. Uregulowanym prawnie przejawem mecenatu jest darowizna.

tury sponsoring stanowi formę współpracy podmiotów wykonujących działalność kulturalną z biznesem. Forma ta pozwala podmiotom prywatnym zarówno na aktywne uczestnictwo w misji rozwoju i ochrony kultury, jak i na budowę własnego wizerunku jako podmiotu inwestującego w kulturę i czerpiącego korzyści z jej rozwoju<sup>50</sup>. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że w IK (które od lat zmagają się z poważnymi problemami finansowymi) to właśnie sponsoring staje się jednym z najlepszych rozwiązań finansujących przedsięwzięcia kulturalne. Jest spotykany, począwszy od niewielkich lokalnych spektakli, wernisaży, koncertów aż po wydarzenia ogólnopolskie<sup>51</sup>.

Podstawę prawną współpracy pomiędzy sponsorem a sponsorowanym stanowi zawarta pomiędzy nimi umowa sponsoringu. Nie została ona uregulowana w Kodeksie cywilnym<sup>52</sup>, należy więc do tzw. umów cywilnych nienazwanych, czyli takich, których treść nie jest regulowana przez ustawodawstwo, ale ustalana zgodnie z wolą stron<sup>53</sup>. Umowa sponsoringu powinna przede wszystkim jasno określać, na czym podjęta współpraca ma polegać, czas trwania współpracy, formę (lub formy) jej realizacji oraz konkretyzować prawa i obowiązki obu stron<sup>54</sup>.

Warto dodać, że wiedzę i doświadczenia w zakresie sponsoringu kultury aktywnie popularyzuje Narodowe Centrum Kultury. Na stronie internetowej Centrum zamieszczane są różne materiały dotyczące sponsoringu kultury, m.in. podane są przykłady współpracy kultury i biznesu, zarówno z otoczenia lokalnego, jak i międzynarodowego, które mogą być nie tylko inspiracją, lecz czasem też przestrożą dla wszystkich realizujących tego rodzaju współpracę<sup>55</sup>.

---

Podobnie np.: Narodowe Centrum Kultury (NCK): *Kultura się liczy! Sponsoring Kultury: Kodeks Sponsoringu Kultury*, Warszawa 2011, s. 2; *Słownik*, hasło *Mecenat*, <https://nck.pl/szkolenia-i-rozwoj/projekty/kultura-sie-liczy-/projekty/sponsoring-kultury> (dostęp: 24 VIII 2021).

<sup>50</sup> NCK, *Kultura się liczy! Sponsoring Kultury: Kodeks...*, s. 2.

<sup>51</sup> Zob. np.: J. Kubiczek, *Wyzwania instytucji kultury w zakresie marketingu i sponsoringu przez biznes*, w: *Biznes w kulturze – kultura w biznesie. Nowe trendy w otoczeniu jednostek kultury*, pod red. B. Reformata, A. Kwiecień, A. Nocoń, Katowice 2019, s. 46; S. Liżewski, *Działalność statutowa inna niż kulturalna*, w: *Vademecum dyrektora ...*, op. cit., s. 94.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm.).

<sup>53</sup> NCK, *Kultura się liczy! Sponsoring Kultury, Słownik*, hasło *Umowa sponsoringu*, <https://nck.pl/szkolenia-i-rozwoj/projekty/kultura-sie-liczy-/projekty/sponsoring-kultury> (dostęp: 26 VIII 2021); S. Liżewski, op. cit., s. 94.

<sup>54</sup> Zob. szerzej np. S. Liżewski, op. cit., s. 97.

<sup>55</sup> NCK, *Kultura się liczy! Sponsoring Kultury, Kodeks...*, <https://nck.pl/szkolenia-i-rozwoj/projekty/kultura-sie-liczy-/projekty/sponsoring-kultury> (dostęp: 26 VIII 2021).

## 5. Instrumenty pomocowe związane z COVID-19

W celu zrekompensowania strat poniesionych przez podmioty kulturalne w związku z wprowadzeniem poważnych ograniczeń w prowadzonej przez nie działalności (w tym jej zawieszenia), mających na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19<sup>56</sup>, już od marca 2020 r. wdrożone zostały w naszym kraju różnorodne instrumenty pomocowe. Zastosowano je np. w programach dotacyjnych ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego na podejmowane przedsięwzięcia kulturalne. Określone w tych programach wymogi dostosowano do warunków panujących w czasie pandemii oraz w zdecydowanej większości z nich zwiększono budżety, co oznaczało zwiększenie środków publicznych (dotacji) na przedsięwzięcia kulturalne<sup>57</sup>. Specjalne rozwiązania pomocowe dla podmiotów kultury, w tym IK, przyjęto w ramach tzw. „Tarczy antykryzysowej”. Stanowi ona kompleksowy pakiet działań Rady Ministrów podjętych w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom pandemii COVID-19<sup>58</sup>. Podstawą prawną „Tarczy antykryzysowej” jest Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>59</sup>. W 2020 r. w ramach „Tarczy antykryzysowej” IK uzyskały wsparcie finansowe przede wszystkim z Funduszu Wsparcia Kultury<sup>60</sup> (budżet tego programu pomocowego na realizowane przedsięwzięcia kulturalne wyniósł aż 400 mln zł, a jego beneficjentami mogły być także samorządowe IK<sup>61</sup>), ze środków

<sup>56</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 III 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491).

<sup>57</sup> Zob. np.: MKDNIŚ, *Kultura. Programy ministra. Programy 2020. Budżet programów*, <https://www.gov.pl/web/kultura/sport/budzet-programow2> (dostęp: 26 VIII 2021).

<sup>58</sup> Ministerstwo Finansów, *Tarcza antykryzysowa*, <https://www.gov.pl/web/finanse/tarcza-antykryzysowa> (dostęp: 26 VIII 2021).

<sup>59</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1842 ze zm.

<sup>60</sup> Zasady rozdziału i przekazywania środków z Funduszu Wsparcia Kultury normuje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 IX 2020 r. w sprawie wsparcia finansowego jednostek prowadzących działalność kulturalną w dziedzinie teatru, muzyki i tańca (Dz.U. 2020, poz. 1729).

<sup>61</sup> W puli najwyższej ocenionych podmiotów i z najwyższymi przyznanymi kwotami dofinansowania z Funduszu Wsparcia Kultury znalazły się duże samorządowe instytucje artystyczne, m.in.: Teatr Muzyczny im. Danuty Baduszkowej w Gdyni, Teatr Muzyczny Roma, Teatr Kwadrat im. Edwarda Dziewońskiego czy Opera i Filharmonia Podlaska Europejskie Centrum Sztuki imienia Stanisława Moniuszki – zob. szerzej MKDNIŚ, *Fundusz*

programów „Kultura w sieci” (beneficjentami mogły być samorządowe IK)<sup>62</sup>, „Voucher dla instytucji kultury”<sup>63</sup>, a także mogły otrzymać dopłaty z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy w następstwie wystąpienia epidemii<sup>64</sup>.

Na szczeblu samorządowym wsparcie IK było realizowane poprzez zintegrowaną promocję wydarzeń kulturalnych organizowanych online w obrębie danej miejscowości oraz uruchomienie specjalnych programów pomocowych. Jako przykłady podjętych działań można podać akcje: „Gdyńska kultura łączy siły”, „Poznań wspiera”, utworzenie w Krakowie – z inicjatywy urzędu miasta i Krakowskiego Biura Festiwalowego – platformy VOD playkrakow.com. Poszczególne miasta zachęcały też do zakupu vouchera dla kultury (np. teatry w Łodzi) oraz świadczyły pomoc prawną w zakresie prowadzenia przez podmioty kulturalne, w tym IK, działalności kulturalnej<sup>65</sup>.

## 6. Wydatki na działalność kulturalną w Polsce w latach 2011–2021

Instytucje kultury mają bez wątpienia szerokie możliwości pozyskiwania środków pieniężnych o charakterze bezzwrotnym ze źródeł krajowych. Warto jednak, choćby pobieżnie, dla uzyskania wiarygodnego obrazu kondycji finansowej polskiej kultury, zbadać wysokość środków publicznych przeznaczanych w naszym kraju na jej rozwój i ochronę. Należy

*Wsparcia Kultury*, <https://www.gov.pl/web/kulturaimport/fundusz-wsparcia-kultury> (dostęp: 29 VIII 2021).

<sup>62</sup> „Kultura w sieci” był jednorazowym programem poświęconym działalności kulturalnej online, stanowił jeden z elementów Tarczy Antykryzysowej dla Kultury, został uruchomiony w kwietniu 2020 r., a jego realizację powierzono NCK. Beneficjentami programu mogły być także samorządowe instytucje kultury. Budżet programu wyniósł 60 mln zł – zob. szerzej np. D. Ilczuk, op. cit., s. 39; NCK, *Kultura w sieci*, <https://nck.pl/dotacje-i-stypendia/dotacje/programy-dotacyjne-nck/kultura-w-sieci> (dostęp: 29 VIII 2021).

<sup>63</sup> Przyjęta przez rząd „Tarcza Antykryzysowa 4.0” umożliwiła instytucjom kultury zamianę niezrealizowanych świadczeń na vouchery o odpowiadającej wartości do wykorzystania w ciągu roku – zob. szerzej np. MKDniS, *Tarcza Antykryzysowa dla kultury. Voucher dla instytucji kultury*, <https://www.gov.pl/web/gov/voucher-dla-instytucji-kultury> (dostęp: 16 VIII 2021).

<sup>64</sup> Zob. szerzej np. MKDniS, *Tarcza Antykryzysowa dla kultury. Dopłaty do wynagrodzeń w instytucjach kultury w Tarczy Antykryzysowej 4.0*, <https://www.gov.pl/web/kulturaimport/tarcza-antykryzysowa-dla-kultury2> (dostęp: 29 VIII 2021).

<sup>65</sup> D. Ilczuk, op. cit., s. 40.

odnotować, że udział wydatków budżetu państwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego we wszystkich wydatkach tego budżetu w latach 2011–2019 wyniósł średnio zaledwie 0,6%<sup>66</sup>. Patrząc z innej perspektywy, wysokość wydatków publicznych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2011–2019 wynosiła przeciętnie 0,5% wartości PKB w Polsce<sup>67</sup>. W porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, wydatki publiczne na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w Polsce kształtują się na niskim poziomie<sup>68</sup>. Z tego powodu Polska wciąż należy do grupy państw unijnych najsłabiej finansujących kulturę<sup>69</sup>. Źródłem umiarkowanego optymizmu jest jednak fakt, że wydatki publiczne na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego *per capita* na przestrzeni ostatniej dekady ulegają stałemu wzrostowi (poza spadkiem w latach 2014–2015) i w 2019 r. wyniosły 317,36 zł, co stanowi wzrost o 6,26% w porównaniu z rokiem poprzednim<sup>70</sup>. Poprawia to relację między poziomem wskaźnika *per capita* w naszym kraju a rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej. Po latach utrzymywania się wyżej wymienionych wydatków *per capita* w Polsce na niskim poziomie widać wreszcie tendencję wzrostową i stopniowe równanie do średniej europejskiej<sup>71</sup>.

Polska jest krajem o wysokim poziomie decentralizacji wydatków publicznych dokonywanych na kulturę<sup>72</sup>. Na przykład w 2019 r. wydatki budżetu państwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego

<sup>66</sup> Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ujmowane są w budżecie państwa oraz w budżetach JST w dziale 921. Wydatki publiczne (łącznie: z budżetu państwa i budżetów JST – pomniejszone o dotacje i subwencje dla JST oraz transfery pomiędzy JST) na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wyniosły w Polsce: w 2011 r. – 8077,3 mln zł, w 2012 r. – 8280,9 mln zł, w 2014 r. – 9326,8 mln zł, w 2015 r. – 8565,3 mln zł, 2016 r. – 8873,1 mln zł, w 2017 r. – 10 331,6 mln zł, w 2018 r. – 11 019,4 mln zł, w 2019 r. – 11 705,4 mln zł. Dane przytoczone za: M. Grząba, *Stabilność finansowania instytucji kultury ze środków publicznych w Polsce*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, t. 4 *Teoria i praktyka*, pod red. E. Gruszeńskiej, Białystok 2020, s. 141, <http://hdl.handle.net/11320/9281> (dostęp: 30 VIII 2021); D. Ilczuk, op. cit., s. 20; GUS, *Kultura w 2019 r.*, s. 28, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kultura-w-2019-roku,2,17.html> (dostęp: 19 VIII 2021).

<sup>67</sup> Zob. np. M. Grząba, op. cit., s. 141; GUS, *Kultura w 2019 r.*, s. 28.

<sup>68</sup> M. Grząba podaje, że najwięcej środków publicznych na cele kulturalne przeznaczają się na Węgrzech i w Islandii (ok. 7% wydatków publicznych ogółem), najmniej m.in. w Wielkiej Brytanii i w Grecji (1,5% wydatków ogółem) – zob. szerzej M. Grząba, op. cit., s. 141.

<sup>69</sup> D. Ilczuk, op. cit., s. 44.

<sup>70</sup> Wzrost procentowy w latach ubiegłych: w 2017–2018 – 6,85%; w 2016–2017 – 16,08%; w 2015–2016 – 4,9%, za D. Ilczuk, op. cit., s. 8.

<sup>71</sup> Zob. szerzej np. D. Ilczuk, op. cit., s. 8–9.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 8.



wyniosły 2 380,2 mln zł (w 2018 r. – 2 116,3 mln zł), a ich udział w ogólnokrajowych wydatkach publicznych na wyżej wymienioną dziedzinę wyniósł 20,0% (w 2018 r. – 19,2%); wydatki z budżetów JST w 2019 r. wyniosły 9 325,2 mln zł (w 2018 r. – 8 903,1 mln zł), a ich udział w wydatkach publicznych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego – 79,7% (w 2018 r. – 80,8%)<sup>73</sup>. Największy udział w samorządowych wydatkach publicznych miały samorzady gminne – 47,9% (samorzady miast na prawach powiatu, województw i powiatów – odpowiednio: 31,8%, 18,8% i 1,5%). Priorytety w wydatkach publicznych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w 2019 r. były podobne do lat poprzednich, tzn. największą część wydatków z budżetu państwa na tę dziedzinę przeznaczono na inwestycje i funkcjonowanie muzeów (36%) oraz na ochronę zabytków i inne formy opieki nad zabytkami (14,1%). Natomiast z budżetów JST najwięcej środków (70,1% ogólnej kwoty wydatków) wydano w 2019 r. na działalność domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic – 31,8%, bibliotek – 17,2%, a także funkcjonowanie muzeów – 11,6% i teatrów – 9,5%, czyli na działalność samorządowych IK (w roku poprzednim odpowiednio: 30,7%, 17,6%, 10,7% oraz 9,3%)<sup>74</sup>.

Jak już wspomniano, w Polsce zdecydowaną większość IK stanowią IK, dla których organizatorem jest JST<sup>75</sup>. W 2018 r. NIK przeprowadziła kontrolę działalności samorządowych IK w latach 2015–2017. Wyniki kontroli wskazują na niezapewnienie przez JST podległym im IK środków wystarczających dla realizacji zadań statutowych tych jednostek<sup>76</sup>. NIK raportuje, że w skontrolowanych JST środki przekazane samorządowym IK stanowiły średnio niespełna 75% ich przychodów ogółem. Niepełne – w stosunku do wielkości wnioskowanych – finansowanie dotyczyło zarówno dotacji podmiotowych (w skrajnych przypadkach zgłaszane zapotrzebowania zaspakajano tylko w 70%), jak i dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów (odpowiednio – 43%), a także dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (w skrajnych przypadkach organizator w ogóle nie uwzględnił wniosków o przyznanie dofinansowania)<sup>77</sup>. Problemy

<sup>73</sup> GUS, *Kultura w 2019 r.*, s. 28; D. Ilczuk, op. cit., s. 8.

<sup>74</sup> GUS, *Kultura w 2019 r.*, s. 29–30.

<sup>75</sup> Zob. pkt 1 niniejszego opracowania.

<sup>76</sup> Najwyższa Izba Kontroli (NIK), *Samorządowe instytucje kultury*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/samorzadowe-instytucje-kultury.html> (dostęp: 30 VIII 2021).

<sup>77</sup> NIK, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, *Informacja o wynikach kontroli. Działalność samorządowych instytucji kultury*, Warszawa 2018, s. 8, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/022/LKI/> (dostęp: 30 VIII 2021).

finansowe IK, zarówno instytucji państwowych, jak i samorządowych, są zagadnieniem od wielu już lat podejmowanym w doktrynie<sup>78</sup>.

Obecnie dodatkowe zagrożenia dla funkcjonowania IK tworzy sytuacja związana z pandemią COVID-19. GUS podaje, że w 2020 r. (a więc w pierwszym roku pandemii) przychody ogółem uzyskane przez IK były niższe o 5,6% od uzyskanych rok wcześniej, a w I kwartale bieżącego, tj. 2021 r., nastąpił spadek przychodów IK (w stosunku do analogicznego okresu w poprzednim roku) ogółem o 9,4%, natomiast nakłady inwestycyjne omawianych jednostek zmniejszyły się aż o 17,4%<sup>79</sup>. Obniżenie przychodów IK dotyczyło przede wszystkim przychodów z prowadzonej przez instytucje działalności gospodarczej. W III kwartale 2020 r. spadku z wyżej wymienionych przychodów doświadczyło 61,6% z grupy 4 670 badanych IK, a w kwartale następnym – 64,9% podmiotów z 4 708 jednostek<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Zob. np.: D. Tukan, *Finansowe aspekty instytucji kultury w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 61, s. 530–532, [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomiczne\\_Problemy\\_Uslug/Ekonomiczne\\_Problemy\\_Uslug-r2010-t-n61/Ekonomiczne\\_Problemy\\_Uslug-r2010-t-n61-s525-533/Ekonomiczne\\_Problemy\\_Uslug-r2010-t-n61-s525-533.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomiczne_Problemy_Uslug/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61-s525-533/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61-s525-533.pdf) (dostęp: 1 IX 2021); A. Łyżwa, *Małopolskie Forum Kultury – doświadczenia i problemy*, w: *Samorządowe instytucje kultury: peryferia czy centra aktywności naukowej? Nowe formy uczestnictwa w kulturze na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków 2009, s. 53; J. Suchowian, *Problemy finansowania instytucji kultury w Polsce na przykładzie Teatru im. St.I. Witkiewicza w Zakopanem*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki ubezpieczeniowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 38, s. 182–183, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171243977> (dostęp: 10 IX 2021). Zob. np. GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na podmioty działające w obszarze kultury w IV kwartale 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wplyw-pandemii-covid-19-na-podmioty-dzialajace-w-obszarze-kultury-w-czwartym-kwartale-2020-r-,23,4.html> (dostęp: 22 X 2021); *Wyniki finansowe instytucji kultury w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-2020-roku,18,6.html> (dostęp: 22 X 2021); *Wyniki finansowe instytucji kultury w pierwszym kwartale 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-pierwszym-kwartale-2021-roku,8,17.html> (dostęp: 22 IX 2021).

<sup>79</sup> GUS, *Wyniki finansowe instytucji kultury w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-2020-roku,18,6.html> (dostęp: 22 X 2021); *Wyniki finansowe instytucji kultury w pierwszym kwartale 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-2020-roku,18,6.html> (dostęp: 22 IX 2021).

<sup>80</sup> Wśród instytucji kultury wskazujących w IV kwartale 2020 r. na doświadczenie negatywnych skutków pandemii 63,4% podmiotów oszacowało skalę spadku przychodów z działalności gospodarczej na poziomie poniżej 50%, natomiast na spadek powyżej 90% wskazało 8% instytucji kultury (były to przede wszystkim gminne instytucje

W bieżącym roku kalendarzowym (2021) zaplanowano, że z budżetu państwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego zostaną wydatkowane środki w wysokości 3 136 940 tys. zł (por. załącznik nr 2 Ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. na rok 2021 r.<sup>81</sup>, dział 921). W tzw. układzie zadaniowym budżetu państwa, obejmującym rok budżetowy i dwa kolejne lata, przewiduje się, że łączna skonsolidowana kwota wydatków na realizację zadań przyjętych w obrębie Funkcji 9. *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* w latach 2021–2023 wyniesie 10,66 mld zł<sup>82</sup>.

## Podsumowanie

Instytucje kultury w Polsce mogą korzystać, w celu realizacji powierzonych im zadań kulturalnych, z licznych krajowych źródeł środków bezzwrotnych. Z jednej strony naturalnie zwiększa to materialne bezpieczeństwo tych podmiotów, z drugiej jednak strony można mieć wątpliwości, czy czasem nie jest to także największa wada naszego systemu finansowania działalności kulturalnej. Efektywne bowiem pozyskiwanie środków pieniężnych z wielu zróżnicowanych źródeł – przy wysokim stopniu skomplikowania regulacji prawnej – bez wątplenia wymaga zaawansowanej wiedzy prawniczej i ekonomicznej, co jest rzadkością w świecie kultury. Gąszcz przepisów dotyczących źródeł omawianych środków zawartych w wielu aktach normatywnych jest często, mówiąc kolokwialnie, „nieogarnialny” dla osób pełniących funkcje kierownicze w bibliotekach, muzeach, teatrach, filharmoniach czy muzeach. Pojawia się więc zagrożenie, że osoby zarządzające IK nie są w stanie efektywnie wykorzystywać istniejących możliwości pozyskiwania przez IK środków pieniężnych. Powoływanie zaś na menadżerów IK specjalistów

---

kultury – zob. szerzej: GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na podmioty działające w obszarze kultury w IV kwartale 2020 r.*, s. 1–2, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wplyw-pandemii-covid-19-na-podmioty-dzialajace-w-obszarze-kultury-w-czwartym-kwartale-2020-r-,23,4.html> (dostęp: 22 X 2021); GUS, *Wyniki finansowe instytucji kultury w pierwszym kwartale 2021 r.*, s. 3, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/> (dostęp: 23 IX 2021).

<sup>81</sup> Dz.U. 2021, poz. 190 ze zm.

<sup>82</sup> Rada Ministrów, *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2021. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2021 rok i dwa kolejne lata*, Warszawa wrzesień 2020 r., s. 53–56, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/917EBF408A48713EC12585F30052D856/%24File/640-planowanie%20w%20uk%C5%82adzie%20zadaniowym%20na%202021%20rok.pdf> (dostęp: 22 X 2021).

z dziedzin prawa i ekonomii rodzi ryzyko niezapewnienia przez nich wysokiego poziomu artystycznego czy też merytorycznego działalności kulturalnej wykonywanej w ramach zasadniczego profilu jednostki.

Praktyka funkcjonowania IK niestety potwierdza zastrzeżenia Autorów – wyraźna jest dysproporcja pomiędzy potencjalnymi możliwościami finansowania działalności kulturalnej a rzeczywistą kondycją finansową wielu IK, nawet tych najlepiej zarządzanych. Uzasadniona jest zatem wątpliwość, czy czasem wielość źródeł krajowego bezwrotnego finansowania omawianych instytucji nie bywa wygodnym uzasadnieniem niedostatecznego mecenatu państwa i samorządów nad działalnością kulturalną. Poziom finansowania kultury ze środków budżetowych jest bowiem w Polsce znacznie niższy niż w większości krajów Unii Europejskiej.

W podsumowaniu niniejszego opracowania warto na pewno jeszcze podkreślić w pełni trafne rozwiązania szczegółowe przyjęte w sferze finansowania IK. Dobrze, że jako podstawowe źródło przychodów IK, które przecież z istoty są jednostkami niekomercyjnymi, ustanowiono dotacje. Docenić należy także dopuszczenie jako źródło finansowania IK sponsoringu, gdyż niewątpliwie zwiększa on możliwości pozyskiwania środków na działalność kulturalną w Polsce. Wreszcie trzeba pozytywnie odnotować podjęcie szybkich i efektywnych działań łagodzących skutki pandemii COVID-19. Inna sprawa, że sposób podziału środków z tzw. „Tarczy anty kryzysowej” dla IK wywołał poważne kontrowersje<sup>83</sup>.

## NATIONAL NON-REFUNDABLE SOURCES OF FUNDING FOR CULTURAL INSTITUTIONS – TOO LITTLE AND TOO MUCH AT THE SAME TIME?

### Summary

Culture is one of the spheres in which human freedom is realized, and, at the same time, it is one of the main areas of public activity. The Constitution of the Republic of Poland recognizes (in Article 6) culture as the source of the identity of the

<sup>83</sup> Por. np. Ł. Kamiński, *Gliński wstrzymuje wypłaty z Funduszu Wsparcia Kultury*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 15 XI 2020 r., <https://wyborcza.pl/7,75410,26511736,glinski-wstrzymuje-wypłaty-z-funduszu-wsparcia-kultury.html> (dostęp: 11 X 2021), P. Malinowski, *Piotr Gliński: wstrzymujemy wypłaty dla artystów*, „Rzeczpospolita” z dnia 15 XI 2020 r., <https://www.rp.pl/polityka/art422721-piotr-glinski-wstrzymujemy-wypłaty-dla-artystow> (dostęp: 11 X 2021); *Wypłaty pomocy dla artystów wstrzymane. „Do czasu pilnego wyjaśnienia wątpliwości”*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-11-15/wypłaty-pomocy-dla-artystow-wstrzymane/> (dostęp: 11 X 2021).

Polish nation, its duration and development. In Poland, public cultural institutions definitely dominate among the entities operating in the field of culture. These are state and local government organizational units whose primary goal is to conduct cultural activity understood as the creation, dissemination and protection of culture. Cultural activity understood in this way, in accordance with the provisions adopted in Polish law, is not a commercial activity.

This study deals with the issue of financing cultural institutions from non-returnable domestic funds. This subject has gained particular importance due to the deepening financial difficulties of cultural institutions as a result of the COVID-19 pandemic underway since 2020. An important argument that justifies considering the above-mentioned topic is the lack of sufficient knowledge of practitioners about the methods (sources) of financing cultural institutions.

An analysis of the legal regulations regarding the own revenues of cultural institutions, subsidies, sponsorship and finally, aid instruments related to COVID-19 was performed in individual parts of the study. In order to obtain a credible picture of the financial condition of the Polish culture sector, the amount of public funds allocated in our country for its development and protection in 2011–2021 was also examined. The analysis here shows that a characteristic feature of the financing system for Poland's culture is a large diversification of the possibilities for cultural institutions to obtain non-returnable domestic funds, which can be considered both an advantage and a disadvantage of this system.

**Keywords:** culture, cultural institutions – income of cultural institutions – financing of cultural institutions – sources of non-returnable domestic funds

## LITERATURA

- Barański R., *Finansowanie działalności kulturalnej*, Warszawa 2016.
- Bożek W., Art. 78a, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod red. Z. Ofiarskiego, Warszawa 2020.
- Czarnecki K., Art. 126. [Definicja dotacji]; Art. 131 [Dotacje podmiotowe], w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod red. Z. Ofiarskiego, Warszawa 2020.
- Główny Urząd Statystyczny: *Działalność centrów kultury, domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic w 2017 r.*, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/20/1/1/dzialalnosc\\_centrow\\_kultury\\_domow\\_kultury\\_w\\_2017\\_r.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/20/1/1/dzialalnosc_centrow_kultury_domow_kultury_w_2017_r.pdf) (dostęp: 21 VIII 2021); *Działalność galerii sztuki w 2017 r.*, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5693/37/1/1/dzialalnosc\\_galerii\\_sztuki\\_w\\_2017.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5693/37/1/1/dzialalnosc_galerii_sztuki_w_2017.pdf) (dostęp: 21 VIII 2021); *Kultura w 2018 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kultura-w-2018-roku,20,2.html> (dostęp: 21 VIII 2021); *Kultura w 2019 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/kultura-w-2019-roku,2,17.html> (dostęp: 12 IX 2021); *Działalność centrów kultury, domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/>

- kultura/dzialalnosc-centrow-kultury- domow-kultury-osrodkow-kultury-klubow-i-swietlic-w-2020- roku,9,4.html (dostęp: 12 IX 2021); *Działalność muzeów w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-muzeow-w-2020-roku,12,4.html> (dostęp: 12 IX 2021); *Działalność galerii sztuki w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-galerii-sztuki-w-2020-roku,10,4.html> (dostęp: 12 IX 2021); *Wpływ pandemii COVID-19 na podmioty działające w obszarze kultury w IV kwartale 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wplyw-pandemii-covid-19-na-podmioty-dzialajace-w-obszarze-kultury-w-czwartym-kwartale-2020-r-,23,4.html> (dostęp: 22 X 2021); *Wyniki finansowe instytucji kultury w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-2020-roku,18,6.html> (dostęp: 22 X 2021); *Wyniki finansowe instytucji kultury w pierwszym kwartale 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wyniki-finansowe-instytucji-kultury-w-pierwszym-kwartale-2021-roku,8,17.html> (dostęp: 22 IX 2021).
- Grząba M., *Stabilność finansowania instytucji kultury ze środków publicznych w Polsce*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, t. 4 *Teoria i praktyka*, pod red. E. Gruszewskiej, Białystok 2020, <http://hdl.handle.net/11320/9281> (dostęp: 30 VIII 2021).
- Ilczuk D., *System finansowania instytucji kultury*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5730/plik/oe-319.pdf> (dostęp: 21 VIII 2021).
- Kamiński Ł., *Gliński wstrzymuje wypłaty z Funduszu Wsparcia Kultury*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 15 XI 2020 r., <https://wyborcza.pl/7,75410,26511736,glinski-wstrzymuje-wypłaty-z-funduszu-wsparcia-kultury.html> (dostęp: 11 X 2021).
- Kruszewski A.K., *Art. 3 Definicja działalności gospodarczej*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, pod red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, <http://lex-1amu-1edu-1pl-1015e98mk3f2a.han.amu.edu.pl/#/commentary/587788765/586205/pietrzak-aldona-red-prawo-przedsiębiorców-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 10 X 2021).
- Kubiczek J., *Wyzwania instytucji kultury w zakresie marketingu i sponsoringu przez biznes*, w: *Biznes w kulturze – kultura w biznesie. Nowe trendy w otoczeniu jednostek kultury*, pod red. B. Reformat, A. Kwiecień, A. Nocoń, Katowice 2019.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 78(a), <http://lex-1amu-1edu-1pl-1015e985p12ac.han.amu.edu.pl/#/commentary/587300103/97543/lipiec-warzecha-ludmila-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 21 VIII 2021).
- Liżewski S., *Działalność statutowa inna niż kulturalna*, w: *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, I. Fischer, M. Kunikowski, T. Krywan, S. Liżewski, M. Mędrała, A. Mituś, E. Ostapowicz, K. Pawlik, E. Perłakowskasz, M. Rotkiewicz, J. Słupski, K. Szocik, S. Tyrakowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2021.
- Łyżwa A., *Małopolskie Forum Kultury – doświadczenia i problemy*, w: *Samorządowe instytucje kultury: peryferia czy centra aktywności naukowej? Nowe formy uczestnictwa w kulturze na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Kraków 2009.

- Malinowski P., Piotr Gliński: *wstrzymujemy wypłaty dla artystów*, „Rzeczpospolita” z dnia 15 XI 2020 r., <https://www.rp.pl/polityka/art422721-piotr-gliński-wstrzymujemy-wypłaty-dla-artystów> (dostęp: 11 X 2021).
- Mituś A., *Tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury*, w: *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, I. Fischer, M. Kunikowski, T. Krywan, S. Liżewski, M. Mędrala, A. Mituś, E. Ostapowicz, K. Pawlik, E. Perłakowskasz, M. Rotkiewicz, J. Słupski, K. Szocik, S. Tyrakowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2021.
- Ministerstwo Finansów, *Tarcza antykryzysowa*, <https://www.gov.pl/web/finanse/tarcza-antykryzysowa> (dostęp: 26 VIII 2021).
- Ministerstwo Kultury Dziedzictwa Narodowego i Sportu, *Fundusz Wsparcia Kultury*, <https://www.gov.pl/web/kulturaisport/fundusz-wsparcia-kultury> (dostęp: 29 VIII 2021); *Instytucje kultury w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/archiwum-kultura/instytucje-kultury-w-polsce> (dostęp: 30 VIII 2021); *Kultura. Programy ministra. Programy 2020. Budżet programów*, <https://www.gov.pl/web/kulturaisport/budzet-programow2> (dostęp: 26 VIII 2021); *Tarcza Antykryzysowa dla kultury. Voucher dla instytucji kultury*, <https://www.gov.pl/web/gov/voucher-dla-instytucji-kultury> (dostęp: 16 VIII 2021).
- Najwyższa Izba Kontroli, *Samorządowe instytucje kultury*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/samorzadowe-instytucje-kultury.html> (dostęp: 30 VIII 2021).
- Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, *Informacja o wynikach kontroli. Działalność samorządowych instytucji kultury*, Warszawa 2018, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/P/18/022/LKI/> (dostęp: 30 VIII 2021).
- Narodowe Centrum Kultury, *Kultura się liczy! Sponsoring Kultury: Kodeks Sponsoringu Kultury*, Warszawa 2011; *Słownik*, hasło *Mecenat*, hasło *Umowa sponsoringu*, <https://nck.pl/szkolenia-i-rozwoj/projekty/kultura-sie-liczy-/projekty/sponsoring-kultury> (dostęp: 24 VIII 2021), *Kultura w sieci*, <https://nck.pl/dotacje-i-stypendia/dotacje/programy-dotacyjne-nck/kultura-w-sieci> (dostęp: 29 VIII 2021).
- Nocoń A., *Źródła finansowania jednostek kultury*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 256, <https://sbc.org.pl/Content/224857/01.pdf> (dostęp: 12 IX 2021).
- Ostapowicz E., *Organizowanie instytucji kultury; Planowanie finansowe*, w: *Zarządzanie instytucją kultury*, R. Barański, J. Kłos-Łabędowicz, S. Liżewski, E. Ostapowicz, R. Skrzypiec, Warszawa 2015.
- Rada Ministrów, *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2021. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2021 rok i dwa kolejne lata*, Warszawa wrzesień 2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/917EBF408A-48713EC12585F30052D856/%24File/640-planowanie%20w%20uk%20na%20zadaniowym%20na%202021%20rok.pdf> (dostęp: 22 X 2021).
- Suchowian J., *Problemy finansowania instytucji kultury w Polsce na przykładzie Teatru im. St. I. Witkiewicza w Zakopanem*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki ubezpieczeniowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 38, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171243977/> (dostęp: 10 IX 2021).
- Tukan D., *Finansowe aspekty instytucji kultury w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 61, <https://>

[bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekoniczne\\_Problemy\\_Uslug/Ekoniczne\\_Problemy\\_Uslug-r2010-t-n61/Ekoniczne\\_Problemy\\_Uslug-r2010-t-n61-s525-533/Ekoniczne\\_Problemy\\_Uslug-r2010-t-n61-s525-533.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekoniczne_Problemy_Uslug/Ekoniczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61/Ekoniczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61-s525-533/Ekoniczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61-s525-533.pdf) (dostęp: 1 IX 2021).

Tyrakowski S., *Finansowanie instytucji kultury*, w: *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, I. Fischer, M. Kunikowski, T. Krywan, S. Liżewski, M. Mędrała, A. Mituś, E. Ostapowicz, K. Pawlik, E. Perłakowskasz, M. Rotkiewicz, J. Słupski, K. Szocik, S. Tyrakowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2021.



PAWEŁ MALEC-LEWANDOWSKI\*

## Kompetencje organów Sejmu i Senatu związane z ochroną powagi izb

### Wprowadzenie

Przebieg tzw. „kryzysu sejmowego” polegającego na okupacji najpierw mównicy sejmowej, a następnie Sali Posiedzeń Sejmu przez posłów ugrupowań opozycyjnych na przełomie 2016 i 2017 r. skoncentrował uwagę opinii publicznej na zagadnieniu porządku w Sejmie, rozumianym zarówno jako zachowanie ładu w tejże Sali, jak również jako zapewnienie niezakłóconego następowania po sobie poszczególnych – przewidzianych regulaminowo – czynności składających się na obrady izby.

Wydarzenia powyższego kryzysu nie pozostały bez reakcji koalicji rządowej. Przykładowo, tuż po jego zakończeniu poseł J. Kaczyński wskazywał: „(d)obrze, że okupacja się skończyła, natomiast muszą być wyciągnięte wnioski, i te które dotyczą wydarzeń, które za nami, czyli tych wszystkich deliktów regulaminowych, [...] które miały miejsce. Trzeba wyciągnąć wnioski na przyszłość, trzeba tak przebudować Regulamin Sejmu, aby tego rodzaju operacje były bardzo, bardzo utrudnione”<sup>1</sup>. Owa „przebudowa” (w postaci nowelizacji) rzeczywiście nastąpiła na przełomie 2017 i 2018 r. oraz około połowy 2018 r., lecz dotyczyła

---

\* Paweł Malec-Lewandowski, dr, Uniwersytet Jagielloński, e-mail: pawel.malec-lewandowski@alumni.uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8293-7179>.

<sup>1</sup> Zob. przykładowo: *Kaczyński o okupacji Sejmu: Trzeba tak przebudować regulamin, aby tego rodzaju operacje były bardzo utrudnione*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/540011,jaroslav-kaczynski-sejm-okupacja-sejmu-opozycja.html> (dostęp: 25 X 2021).

w mniejszym stopniu przepisów obejmujących kompetencje porządkowe organów Sejmu i Senatu, natomiast w większym – regulacji dotyczących kompetencji organów izb związanych z ochroną powagi izb.

Tych ostatnich kompetencji (inaczej: środków albo instrumentów ochrony powagi Sejmu i Senatu) dotyczy przedmiot artykułu. Jego celem, do którego dążenie następuje metodą dogmatyczną, jest określenie istoty kompetencji, ich obowiązujących i projektowanych regulacji oraz ocena tychże regulacji i sformułowanie na jej podstawie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*. Zasadnicza teza artykułu obejmuje negatywną ocenę obowiązujących regulacji środków ochrony powagi izb z uwagi na ich sprzeczność z określonymi przepisami ustawy zasadniczej, a także pozytywną ocenę niektórych projektowanych regulacji w tym zakresie, mogących pozwolić na eliminację tej sprzeczności albo zapewnić pełniejszą realizację celu kompetencji, polegającego na zagwarantowaniu powagi izb.

## 1. Istota i obowiązujące regulacje kompetencji

Istota kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb wiąże się z pojęciem kompetencji, rozumianym jako „upoważnienie do dokonywania przez uzyskującego kompetencję (najczęściej organ państwa) czynności (np. wydawanie aktów normatywnych, aktów stosowania prawa [...]), z takim skutkiem prawnym, że przez ich dokonanie powstaną nowe lub tylko zaktualizują się, wcześniej już określone, obowiązki postępowania podmiotów podległych danej kompetencji [...]”<sup>2</sup>, oraz pojęciem powagi Sejmu albo Senatu, obejmującym autorytet, prestiż danej izby<sup>3</sup>. Cele omawianych środków sprowadzają się do ochrony, tj. zabezpieczenia wyżej zdefiniowanych wartości.

<sup>2</sup> W. Gromski, *Kompetencja*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod red. A. Preisnera, Warszawa 2001, s. 70.

<sup>3</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. 2, Warszawa 2003, s. 455. Podobnie w trakcie prac sejmowych nad projektem późniejszej Ustawy z dnia 15 VI 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wypowiedział się poseł A. Matusiewicz, zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 64. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 czerwca 2018 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2018, s. 117, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Poza tym podczas prac senackich nad rozważaniami ustawowymi i regulaminowymi odwoływano się do ogólnych dyrektyw oceny zachowań stanowiących „naruszanie powagi” izb, pozostawiano taką ocenę Marszałkom izb i unikano określania katalogu takich zachowań, zob. wypowiedzi w tym kierunku senatora K. Słonia, *Sprawozdanie Stenograficzne z 52. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej*

Regulacja instrumentów ochrony powagi izb zawarta jest w art. 25 ust. 5 pkt 3 i art. 42 ust. 4 pkt 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>4</sup>, art. 22a, art. 23 i art. 175 ust. 2a Regulaminu Sejmu<sup>5</sup> oraz art. 25a i art. 47 ust. 2–3a i 6 Regulaminu Senatu<sup>6</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawowymi zasady 1) obniżania uposażenia, 2) obniżania i utraty prawa do diety parlamentarnej posłów i senatorów naruszających swoim zachowaniem powagę Sejmu albo Senatu na ich posiedzeniach lub posiedzeniach ich organów określają regulaminy Sejmu i Senatu (art. 25 ust. 5 pkt 3 i art. 42 ust. 4 pkt 3).

Z kolei według przepisów Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może stwierdzić, że poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu (art. 22a). W przypadku naruszenia przez posła na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 22a lub art. 175 ust. 2a, Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 23 ust. 1 pkt 2). Od uchwały o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej, o której mowa w ust. 1, posłowi przysługuje, w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały, wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezydium Sejmu. Prezydium to ponownie rozpatruje sprawę po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 23 ust. 2). Potrącenia dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia podjęcia uchwały o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej, o której mowa w ust. 1, albo po ponownym rozpatrzeniu sprawy, o którym mowa w ust. 2. Informacje dotyczące potrąceń są jawne (art. 23 ust. 3). Marszałek Sejmu może stwierdzić, że poseł swoim zachowaniem na sali posiedzeń naruszył powagę Sejmu (art. 175 ust. 2a).

Wreszcie według przepisów Regulaminu Senatu sprawy senatorów naruszających swoim zachowaniem powagę Senatu na jego posiedzeniu

---

*Polskiej w dniach 12, 13, 14 i 15 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018 r., s. 352, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021), *Sprawozdanie Stenograficzne z 53. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19, 20 i 21 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018 r., s. 107, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 9 V 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1799), dalej „u.w.m.p.s.”.

<sup>5</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 VII 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. 2021, poz. 483 ze zm.), dalej „Reg. Sejmu”.

<sup>6</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 XI 1990 r. Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. 2018, poz. 846 ze zm.), dalej „Reg. Senatu”.

lub posiedzeniu jego organu podlegają rozpatrzeniu przez Marszałka Senatu (art. 25a ust. 1 pkt 2). Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się, w odniesieniu do zachowań na posiedzeniu Senatu lub komisji, w przypadku zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 47 ust. 3a (art. 25a ust. 1a). Marszałek, w wyniku rozpatrzenia sprawy, o której mowa w ust. 1, może: 1) zarządzić obniżenie uposażenia senatora o kwotę nieprzekraczającą połowy miesięcznego uposażenia – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, 2) zarządzić obniżenie diety parlamentarnej senatora o kwotę nieprzekraczającą połowy miesięcznej diety – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, 3) zarządzić utratę prawa senatora do diety parlamentarnej (art. 25a ust. 2). W przypadku ponownego obniżenia uposażenia senatorskiego za kolejne zachowanie, o którym mowa w ust. 1, suma obniżeń w danym miesiącu nie może przekraczać połowy miesięcznego uposażenia (art. 25a ust. 2a). W zarządzeniu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, Marszałek określa okres, w którym obowiązuje obniżenie uposażenia albo diety parlamentarnej senatora, oraz kwotę tego obniżenia (art. 25a ust. 3). Od zarządzenia Marszałka, o którym mowa w ust. 2, senatorowi przysługuje odwołanie do Prezydium Senatu w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Odwołanie wnosi się na ręce Marszałka, który przedstawia je na posiedzeniu Prezydium Senatu. Decyzja Prezydium Senatu, wydana po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, jest ostateczna (art. 25a ust. 4). Marszałek przywołuje „do porządku” senatora, który narusza powagę Senatu (art. 47 ust. 2). Marszałek przywołuje „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora, który dopuścił się ciężkiego naruszenia powagi Senatu (art. 47 ust. 3). Marszałek może stwierdzić, że senator narusza powagę Senatu, jeżeli nadal narusza on powagę Senatu, pomimo że na tym samym posiedzeniu został już przywołany „do porządku z zapisaniem do protokołu” (art. 47 ust. 3a). Od decyzji Marszałka, o której mowa w ust. 3–3a, senator może odwołać się do Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. Komisja odwołanie oddala bądź zwraca się do Marszałka o uchylenie decyzji. Marszałek uwzględnia wnioski Komisji albo sprawę przedstawia Senatowi do rozstrzygnięcia (art. 47 ust. 6). Odnotować należy, że przepis art. 47 stosuje się odpowiednio w trakcie obrad komisji (art. 62 ust. 5 Reg. Senatu)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s. znowelizowano, uzyskując brzmienie zawierające treść wyżej wskazaną najpierw Ustawą z dnia 24 XI 2017 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018, poz. 7, art. 1 pkt 1–2), a następnie Ustawą z dnia 15 VI 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Na marginesie, przepisy regulaminów Sejmu i Senatu ustanawiają także zadania Marszałków izb związane z ochroną powagi. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 Reg. Sejmu Marszałek Sejmu stoi na straży praw, godności i powagi izby<sup>8</sup>, podobnie jak, w świetle art. 8 ust. 1 pkt 1 Reg. Senatu, Marszałek Senatu – z wyjątkiem tej ostatniej wartości. Z kolei powaga na sali posiedzeń powinna być przestrzegana w toku obrad, nad czym czuwają Marszałkowie izb (art. 175 ust. 1 Reg. Sejmu, art. 47 ust. 1 Reg. Senatu). Konieczność przestrzegania powagi uwzględnia także Marszałek Senatu w zarządzeniu porządkowym (art. 8 ust. 1 pkt 16a Reg. Senatu).

Odpowiedzialność parlamentarzystów za naruszenie powagi izby ma charakter autonomiczny względem deliktów dyscyplinarnych, o których mowa w art. 22 Reg. Sejmu (z tytułu niewykonywania obowiązków poselskich)<sup>9</sup> oraz art. 25 Reg. Senatu (z tytułu niewykonywania obowiązków senatorskich, jak również zachowywania się w sposób nieodpowiadający godności senatora).

Kompetencje organów Sejmu i Senatu związane z ochroną powagi izb mają charakter różnorodny, przy czym wyróżnić można ich dwie

---

(Dz.U. 2018, poz. 1416, art. 1 pkt 1 lit. a). W kierunku uwzględniającym omawianą regulację kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb: 1) znowelizowano Regulamin Sejmu uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 II 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018, poz. 267), zmieniając brzmienie art. 23 ust. 1 (art. 1 pkt 1 uchwały) i dodając ust. 2a w art. 175 (art. 1 pkt 4 uchwały) oraz uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 VII 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018, poz. 729), dodając art. 22a (art. 1 pkt 2 uchwały) i zmieniając brzmienie art. 23 ust. 1 (art. 1 pkt 3 uchwały); 2) znowelizowano Regulamin Senatu uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 XII 2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2018, poz. 18), zmieniając brzmienie art. 25a ust. 1 (art. 1 pkt 2 lit. a uchwały) oraz zmieniając brzmienie art. 47 ust. 2–3 i 6 oraz dodając ust. 3a (art. 1 pkt 3 lit. a–b i d uchwały), a także uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 VII 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2018, poz. 750), zmieniając brzmienie art. 25a ust. 1 (art. 1 pkt 2 lit. a uchwały) i dodając ust. 1a (art. 1 pkt 2 lit. b uchwały).

<sup>8</sup> W literaturze wskazuje się, że „[...] ogólny przepis o strzeżeniu praw Sejmu [art. 110 ust. 2 Konstytucji: «Marszałek Sejmu [...] strzeże praw Sejmu [...]» – P.M.] nie przesądza wprost kwestii strzeżenia [...] «godności i powagi», choć trudno byłoby znaleźć w Konstytucji inny przepis, który byłby bardziej zbliżony charakterem materii” – tak A. Szymt, *Opinia prawna w sprawie kompetencji Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu oraz obowiązków Kancelarii Sejmu w sprawach z zakresu ochrony godności i powagi Sejmu, jego organów i posłów*, Warszawa, dnia 9 czerwca 2015 r., s. 2, źródło: Kancelaria Sejmu.

<sup>9</sup> Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Komentarz do art. 23 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szymta, Warszawa 2018, s. 128–129.

grupy, z których pierwsza nie obejmuje, a druga obejmuje finansowe ukaranie parlamentarzysty za naruszenie powagi izby.

Do pierwszej grupy w Sejmie należą kompetencje do stwierdzenia, że poseł swoim zachowaniem na sali posiedzeń albo na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu, a w Senacie – do przywołania „do porządku” senatora, przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora i stwierdzenia, że narusza on powagę Senatu.

Przesłanki omawianych środków ukształtowano jedynie w regulacjach senackich<sup>10</sup>, gdzie przesłanką przywołania „do porządku” senatora jest naruszanie przez niego powagi Senatu, przesłanką przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora jest dopuszczenie się przez niego ciężkiego naruszenia powagi Senatu, a przesłanką stwierdzenia, że senator narusza powagę Senatu – naruszanie przez niego powagi Senatu, pomimo że na tym samym posiedzeniu został już przywołany „do porządku z zapisaniem do protokołu”, tj. charakteryzujące się uporczywością. Omawiane przesłanki łączy kategoria „naruszenia” powagi Senatu, tj. jej zakłócenia<sup>11</sup>, która w przypadku kompetencji do przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora przybiera postać „ciężkiego”, a zatem kwalifikowanego naruszenia.

Podmiotami omawianych środków są Marszałkowie izb<sup>12</sup>, natomiast ich przedmioty są zróżnicowane w dwojaki sposób. Pierwszy, zawarty wyłącznie w Regulaminie Senatu, obejmuje przywołanie „do porządku” albo „do porządku z zapisaniem do protokołu” senatora, stanowiące wezwanie go do właściwego zachowania się<sup>13</sup>, przez które należy rozumieć zachowanie się senatora nienaruszające powagi Senatu. Drugi, zawarty zarówno w Regulaminie Sejmu, jak i Regulaminie Senatu, obejmuje stwierdzenie naruszenia powagi izby przez parlamentarzystę. Naruszenie powagi izby należy rozumieć analogicznie, jak to zostało określone wyżej przy przywołaniu przesłanek omawianych instrumentów, natomiast w „stwierdzeniu” tego chodzi o powiedzenie o tym stanowczo i z przekonaniem.

Zwrócić uwagę należy szczególnie na dystynkcję pomiędzy naruszeniem (w formie dokonanej), a naruszaniem (w formie niedokonanej)

<sup>10</sup> W regulacjach sejmowych wynikają one z samych przedmiotów kompetencji, tj. stwierdzeń o treściach zrelacjonowanych wyżej.

<sup>11</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, op. cit., s. 837.

<sup>12</sup> Z wyjątkiem środków przysługujących na posiedzeniach komisji, analogicznych do instrumentów przysługujących na posiedzeniach Senatu (art. 47 ust. 2–3a w związku z art. 62 ust. 5 Reg. Senatu), których podmiotem jest przewodniczący komisji.

<sup>13</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, op. cit., s. 403.

w treści omawianych „stwierżeń” odpowiednio w Sejmie i w Senacie, co wskazuje na różny cel tych kompetencji, który – co prawda – w wypadku obu izb obejmuje dążenie do finansowego ukarania za naruszenie/naruszanie powagi izby (w związku z odwołaniem się do tychże „stwierżeń” – z art. 22a lub art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu oraz art. 47 ust. 3a Reg. Senatu – jako głównych podstaw finansowego ukarania – w art. 23 ust. 1 pkt 2 Reg. Sejmu oraz art. 25a ust. 1a Reg. Senatu), ale w wypadku drugiej izby obejmuje przede wszystkim dążenie do zaniechania trwającego naruszania powagi Senatu. Za taką konkluzją przemawia nieistniejący w regulacjach sejmowych, a istniejący w senackich – tryb uprzedniego, aktualizującego możliwość sformułowania „stwierzenia”, wezwania do zachowania się nienaruszającego powagi Senatu, w postaci przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu”.

Do drugiej grupy w Sejmie i Senacie należą kompetencje Prezydium Sejmu oraz Marszałka Senatu (podmioty kompetencji) do finansowego ukarania parlamentarzysty za naruszenie powagi danej izby poprzez obniżenie uposażenia oraz obniżenie i pozbawienie prawa do diety parlamentarnej<sup>14</sup> (przedmioty kompetencji). W zakresie tych środków kluczowe znaczenie mają ich przesłanki. Co do pojęcia „naruszenia” powagi izby należy w tym miejscu odwołać się do uwag poczynionych już wyżej, natomiast koniecznie zaznaczyć należy, że zarówno ustawowa (delegacyjna), jak i regulaminowa (kompetencyjna) regulacja wiąże ochronę powagi izb z jej naruszeniami na posiedzeniach izb lub posiedzeniach ich organów. W unormowaniach regulaminowych dokonano także wyróżnień takich naruszeń poprzez odwołanie się do: 1) w Sejmie: a) stwierdzenia przez Marszałka Sejmu, że poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu i b) stwierdzenia przez Marszałka Sejmu, że poseł swoim zachowaniem na sali posiedzeń naruszył powagę Sejmu oraz 2) w Senacie – stwierdzenia przez Marszałka Senatu albo przewodniczącego komisji, że senator narusza powagę Senatu – w odniesieniu do zachowań na posiedzeniu Senatu lub komisji. Zauważyć należy, że wyróżnienia, o których mowa, w regulacjach sejmowych mają charakter przykładowy (sformułowanie „w szczególności”), a w senackich – wyczerpujący (brak sformułowania „w szczególności” czy innego podobnego).

<sup>14</sup> W literaturze wyraża się wątpliwość terminologiczną w związku z tym, że w ust. 3 art. 23 Reg. Sejmu używa się słowa „potrącenie” zamiast – jak w pozostałych ustępach tego przepisu – „obniżenie” (zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003). Wydaje się, że „obniżenie” dotyczy decyzji merytorycznej, natomiast „potrącenie” czynności technicznej.

Warto zatem zaznaczyć, że regulacje sejmowe – w przeciwieństwie do senackich – przewidują dopuszczalność finansowego ukarania posła za naruszenie powagi Sejmu bez konieczności jakiegokolwiek uprzedniego jego „ostrzeżenia”, zarówno ze względu na możliwość takiego ukarania w sytuacji braku sformułowania „stwierzeń” z art. 22a lub art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu, jak również ze względu na konstrukcję instrumentów z tych dwóch artykułów, która nie przewiduje żadnej formuły uprzedniego wezwania do właściwego zachowania się.

Zwrócenia uwagi wymaga także różnica pomiędzy regulaminami pierwszej i drugiej izby co do organu nakładającego sankcję majątkową. W Sejmie jest to Prezydium, tworzone przez Marszałka i wicemarszałków, w którym reprezentowane są w zasadzie wszystkie kluby poselskie<sup>15</sup>, natomiast w Senacie jest to Marszałek. Kolegialność Prezydium stanowi gwarancję słuszności wymierzanych kar finansowych, która wynika ze zróżnicowanego politycznie kręgu osób zaangażowanych w podejmowanie decyzji w tym zakresie. Nadto, jak trafnie zauważa G. Koksanowicz: „[z] aprobatą odnieść się trzeba do zastrzeżenia tej kompetencji na rzecz organu kolegialnego. Wydaje się bowiem, że decyzja organu o pluralistycznym charakterze będzie łatwiej akceptowalna zarówno przez dotkniętego karą, jak i pozostałych parlamentarzystów”<sup>16</sup>.

## 2. Ocena obowiązujących regulacji kompetencji

Już na początkowym etapie prac legislacyjnych nad projektem późniejszej Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora Sąd Najwyższy sformułował szereg – co do zasady – trafnych uwag krytycznych względem idei finansowego karania parlamentarzystów za naruszanie powagi Sejmu albo Senatu, obejmujących sprzeczność regulacji ustawowej z preambułą ustawy zasadniczej i jej art. 2, art. 11, art. 32 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3<sup>17</sup>, co w zasadniczej części podnosili również

<sup>15</sup> W zakresie sposobu podejmowania decyzji przez Prezydium Sejmu zob. W. Odrowąż-Sypniewski, op. cit., s. 130–132.

<sup>16</sup> G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014, s. 170.

<sup>17</sup> Zob. *Uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk nr 2008)*, Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Studiów i Analiz, BSA III-021-445/17, Warszawa, dnia 8 grudnia 2017 r., s. 8, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).



podczas tych prac sami deputowani (głównie reprezentujący ugrupowania opozycyjne).

W zakresie niezgodności art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s. z art. 2 Konstytucji<sup>18</sup> Sąd Najwyższy odwołał się, w ramach ukształtowanej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego, do wynikających z niej m.in. zasad przyzwoitej legislacji, do których należy zasada określoności prawa<sup>19</sup>.

W istocie, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wymaganie określoności przepisów sprowadza się do ich formułowania w sposób (zasadniczo) precyzyjny i jasny, przy czym standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela<sup>20</sup>. Trybunał wskazał także, odwołując się do zasady poprawnej legislacji, że „[w]ymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie”<sup>21</sup>. TK określił również, że „[...] zasada demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza posługiwania się w systemie prawa pojęciami odsyłającymi do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen. W związku ze stosowaniem pojęć nieostrych istotne znaczenie ma to, czy mają one ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Pojęcia nieostre, do których odwołuje się ustawodawca, nie mają charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych”<sup>22</sup> oraz sformułował kryteria dopuszczalności posługiwania się klauzulami generalnymi, które funkcjonalnie

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>19</sup> Zob. *Uwagi...*, s. 4.

<sup>20</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 11 I 2000 r., sygn. akt K 7/99 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 2).

<sup>21</sup> Zob. wyrok TK z 29 X 2003 r., sygn. akt K 53/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83).

<sup>22</sup> Zob. wyrok TK z 15 IX 1999 r., sygn. akt K 11/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 116).

związane są z dążeniem do osiągnięcia maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie danego przepisu. „Trybunał Konstytucyjny podkreślał w związku z tym, że zagrożenia takiej przewidywalności upatrywać można w trzech czynnikach. Po pierwsze, gdy przesłanki rozumienia (interpretacji) danego zwrotu niedookreślonego determinowane są elementami subiektywnymi. Im większe pole do zindywidualizowanej interpretacji danego pojęcia, tym większa też groźba nieprzewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na jego podstawie. Po drugie, wykorzystywaniu zwrotów niedookreślonych powinna towarzyszyć konieczność nadania im takiej treści, która zagwarantuje jednolitość linii orzeczniczej (decyzji stosowania prawa). Po trzecie wreszcie, konieczne jest zapewnienie, iż ustalenie treści pojęć nieostrych zastosowanych w danej regulacji nie stanie się udziałem organów stosujących te przepisy, co prowadzić może w konsekwencji do niedozwolonego prawotwórstwa ze strony tych organów”<sup>23</sup>. Wreszcie sąd konstytucyjny zauważył, że „[...] przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji”<sup>24</sup>.

Stwierdzić należy, że ustawowe i regulaminowe ukształtowanie dopuszczalności finansowego karania parlamentarzystów za naruszanie powagi Sejmu albo Senatu pozostaje w sprzeczności z powyżej sprezywaną zasadą określoności prawa.

Wskazać należy, że pojęcie „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu można w sposób językowy wyłożyć jedynie poprzez wykorzystanie pojęć bliskoznacznych, o takim samym albo podobnym stopniu ogólności (naruszenie, tj. zakłócenie; powaga, tj. autorytet, prestiż).

Ogólność ta wydaje się zbyt daleko idąca wobec skonfrontowania jej z okolicznością nałożenia na deputowanych obowiązku zaniechania naruszania powagi izb, wynikającego z dopuszczalności ich finansowego ukarania za takie naruszanie. Treść obowiązku nałożonego na parlamentarzystów nie ma zatem charakteru ani konkretnego, ani oczywistego, ani pozwalającego na jego wyegzekwowanie, co czyni omawiane pojęcie nieprecyzyjnym. Nie jest ono także jasne, gdyż nie można przyjąć, z tego samego powodu, że treść obowiązku nałożonego

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z 11 V 2004 r., sygn. akt K 4/03 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41).

<sup>24</sup> Zob. wyrok TK z 27 IV 2004 r., sygn. akt P 16/03 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

na parlamentarzystów nie budzi wątpliwości, oraz że cechuje się zrozumiałością i klarownością dla nich.

Wymaga podkreślenia, że dyskwalifikacja pojęcia „naruszenie powagi” Sejmu albo Senatu ze względu na jego ogólność z punktu widzenia zasady określoności prawa wynika również z okoliczności dopuszczalności finansowego karania deputowanych w przypadkach ich zachowania się odpowiadającego desygnatom tego pojęcia. Wymaga to szczególnego zaakcentowania w sytuacji, w której ukaranie wiąże się z zachowaniami parlamentarzystów na posiedzeniach izb lub posiedzeniach ich organów, a więc zachowaniami związanymi z realizacją zasadniczego obowiązku deputowanych, polegającego na czynnym udziale w posiedzeniach Sejmu lub Senatu, a także ich organów, do których zostali wybrani (art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s.), a jednocześnie ich prawa do wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach izb i ich organów (art. 14 ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1 pkt 1 u.w.m.p.s.). W perspektywie powyższych przepisów możliwość finansowego ukarania stanowi zagrożenie dla prawidłowego wykonywania tego obowiązku (prawa) poprzez stworzenie warunków do zaistnienia tzw. efektu mrozącego (*chilling effect*), tj. powstrzymywania się od (ograniczania się w) realizacji obowiązku (prawa) w obawie przed konsekwencjami prawnymi<sup>25</sup>.

Nie jest akceptowalna z punktu widzenia zasady określoności prawa ogólność pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu również w sytuacji jego analizy jako pojęcia niedookreślonego, nieostrego czy też stanowiącego klauzulę generalną. Pojęcia te charakteryzują się bowiem nie dowolnością ich interpretacji, ale koniecznością odwołania się do ugruntowanej w świadomości prawnej jednostek podstawy aksjologicznej, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Podstawę taką trudno odnaleźć w ramach wyobrażenia omawianego pojęcia w kontekście zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego ujęcia pluralizmu politycznego, wynikającego z art. 11 ust. 1 Konstytucji, zwłaszcza w odniesieniu do posłów i senatorów, prowadzących w ramach określonych zrzeczeń spór polityczny na forum danej izby. Spór ten zatem w sposób istotny wpływa na zróżnicowanie w świadomości prawnej członków izb wartości leżących u źródła pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu.

<sup>25</sup> Na temat tego pojęcia zob. szerzej: *The Chilling Effect in Constitutional Law*, „Columbia Law Review” 1969, vol. 69, no. 5, s. 808–842, <https://www.jstor.org/stable/1121147?origin=crossref> (dostęp: 25 X 2021).

Zauważyć należy także, że ustalanie treści pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu – w świetle regulacji regulaminowych – ma być udziałem organów stosujących przepisy je zawierające, tj. Marszałków izb, Prezydium Sejmu i przewodniczących komisji senackich na podstawie jednostkowych zachowań parlamentarzystów – w sposób pośrednio lub bezpośrednio prowadzący do finansowego ukarania deputowanych, co prowadzić może w konsekwencji do niedozwolonego prawotwórstwa ze strony tych organów izb. Ocena zachowań posłów i senatorów przez powyższe organy izb musi się przy tym cechować subiektywizmem, wynikającym przede wszystkim z ukierunkowania politycznego, a częściowo także z potrzeby doraźnego dokonania oceny. Wreszcie pojemność znaczeniowa pojęcia „naruszenia powagi” Sejmu albo Senatu nie pozwala na zbudowanie jego ugruntowanej wykładni w praktyce stosowania przepisów je zawierających. Wszystko to powoduje wyłączenie albo ograniczenie przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie przepisów zawierających omawiane pojęcie, co pozostaje w kolizji z zasadą określoności prawa<sup>26</sup>.

W zakresie niezgodności art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.u.m.p.s. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Sąd Najwyższy słusznie jako kluczowy wskazał problem braku spełnienia przesłanki konieczności – ukształtowanego w powyższych przepisach ustawowych – ograniczenia w zakresie korzystania z wolności wyrażania poglądów dla wartości w postaci bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. W istocie bowiem, jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy, „[e]fekty [...] regulacji – wynikające z usprawniienia obrad [a przede wszystkim z ochrony powagi izb – P.M.] w wyniku możliwości arbitralnego [bo opartego na nieokreśloności regulacji – P.M.] dyscyplinowania

---

<sup>26</sup> Sąd Najwyższy w przypadku omawianego pojęcia związał także naruszenie zasady określoności prawa z naruszeniem zasady dążenia do zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wynikającej z preambuły Konstytucji, wskazując, że „[i]nterpretacja pojęcia «powaga» stosowanego do debat parlamentarnych może być przedmiotem sporów między większością a opozycją. W rezultacie uchwalenia projektowanej nowelizacji może nastąpić istotne obniżenie powagi parlamentu, a nawet jego zdolności do funkcjonowania, jeśli ekscesywna – zdaniem opozycji – wykładnia ustawy doprowadzi do eskalacji naruszania powagi parlamentu przez stosowanie pozaregulaminowych form sprzeciwu” – zob. *Uwagi...*, s. 4–5. Zauważyć jednak należy, że powyższy pogląd, choć niepozbawiony zasadności, związany jest w całości ze sposobem stosowania przepisów zawierających pojęcie „naruszenia powagi” Sejmu i Senatu oraz od uwarunkowań politycznych.

parlamentarzystów – nie pozostają w proporcji do nakładanych na deputowanych ciężarów związanych z efektem mrozącym, powodowanym przez egzekwowanie nowelizacji<sup>27</sup>. Dodać należy, że – wspomniany już wyżej – efekt mrozący ma tu postać autocenzury wypowiedzi deputowanych w parlamencie, mającej na celu uniknięcie uszczerbku majątkowego. Omawiana nieproporcjonalność jest szczególnie widoczna przy uwzględnieniu okoliczności prowadzenia w parlamencie w ramach procesu ustawodawczego dyskusji dotyczących podstawowych instytucji i wartości<sup>28</sup>.

W zakresie niezgodności art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s. z art. 11 Konstytucji również należy podzielić poglądy Sądu Najwyższego, zauważającego w komentowanej regulacji ustawowej naruszenie konstytucyjnego celu działalności partii politycznych, którym jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. „Trudno uznać – w ocenie Sądu Najwyższego – za stosowanie tego rodzaju metod stworzenie większości parlamentarnej możliwości ograniczania opozycji przez obniżanie jej członkom uposażenia [diety – P.M.] oraz pozbawianie ich prawa do diety w sposób arbitralny, ponieważ oparty na nieokreśloności przesłanki «naruszenie powagi» [izby – P.M.]”<sup>29</sup>. Z powyższym naruszeniem wiąże się naruszenie art. 32 ustawy zasadniczej, gdyż „[p]roponowana nowelizacja stanowi potencjalne naruszenie równości partii [wynikającej z zasady pluralizmu politycznego – P.M.], ponieważ nie kształtuje warunków sprzyjających swobodnej rywalizacji partii. Pozwala większości parlamentarnej na arbitralne ograniczanie możliwości działania parlamentarzystów mniejszości i sprzyja ich dyskryminacyjnemu traktowaniu [...]”<sup>30</sup>.

Niepozbawione słuszności były także zarzuty niekonstytucyjności finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi” izb w perspektywie art. 104 ust. 1 zd. 1 i art. 106 ustawy zasadniczej, formułowane w toku prac legislacyjnych nad projektami rozwiązań ustawowych i regulaminowych przez posłów opozycji. Według posła J. Urbaniaka „[...] samo wprowadzenie instytucji karania finansowego

<sup>27</sup> Zob. *Uwagi...*, s. 5–7.

<sup>28</sup> Sąd Najwyższy zasadnie dopatrywał się naruszenia przez omawianą regulację ustawową także preambuły ustawy zasadniczej, wskazując na naruszenie dialogu społecznego jako podstawy prawa, oczywiście przy przyjęciu, że Wstęp do Konstytucji wskazuje na dialog społeczny jako jedną z wartości, na których opiera się nie tylko sama ustawa zasadnicza, ale i mający w niej podstawę cały porządek prawny.

<sup>29</sup> Zob. *Uwagi...*, s. 3.

<sup>30</sup> Zob. *ibidem*.

posłów i senatorów za naruszenie powagi Sejmu jest niedopuszczalne i niezgodne z konstytucją i ustawami. Narusza podstawowe prawa posłów i senatorów, a także obywateli. W szczególności [...] narusza art. 104 pkt 1 konstytucji, który mówi, że posłowie są przedstawicielami narodu. Nigdzie w konstytucji czy ustawach nie znajdziemy punktu, który mówiłby o tym, że posłowie czy senatorowie są przedstawicielami Sejmu czy Senatu. Nasze obowiązki są w stosunku do wyborców, narodu, a nie Sejmu. Jedyne obowiązki dotyczą sprawnego funkcjonowania organów Sejmu i Senatu. Prawidłowe funkcjonowanie Sejmu i Senatu oraz jego organów jest w art. 25 i 42 zapewnione poprzez formułę uniemożliwiania działań Sejmu i Senatu<sup>31</sup>. Poseł T. Głogowski zauważył natomiast, że „[a]rtykuł 106 [Konstytucji – P.M.] brzmi: «Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa». Przepis ten – co można założyć – wskazuje, że nie mamy do czynienia z ochroną praw, wynikających ze sprawowania mandatu, ale z próbą ograniczenia praw, zwłaszcza posłów opozycji<sup>32</sup>».

Powyższe wypowiedzi łączy odniesienie się do pojęcia mandatu wolnego, który „[...] opiera się o założenie, że przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności (korpus wyborczy, naród, lud), dlatego też nie może być traktowany jako reprezentant tych wyborców, którzy na niego głosowali, czy też nawet tych, którzy są mieszkańcami «jego» okręgu wyborczego. [...] Takie usytuowanie prawne osoby piastującej mandat wolny powoduje, że nie jest ona związana z wyborcami

<sup>31</sup> Zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 65) z dnia 7 czerwca 2018 r.*, s. 7, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

<sup>32</sup> Zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 49) z dnia 21 listopada 2017 r.*, s. 4, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Odnotować należy, że w związku z kontrowersyjnością idei omawianej regulacji ustawowej parlamentarzysty opozycji formułowali poprawki zmierzające do 1) określenia chwili jej wejścia w życie w kolejnej kadencji Sejmu i Senatu (w Sejmie), zob. *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora /druk nr 2008/, druk nr 2021-A*, s. 2, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021), *Poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk nr 2506)*, s. 4, źródło: Kancelaria Sejmu oraz 2) nieobejmowania nią Senatu (w Senacie), zob. *Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (wraz z zestawieniem wniosków)*, druk nr 669 Z, s. 2, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021), *Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (wraz z zestawieniem wniosków)*, druk nr 874 Z, s. 2–3, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

lub mieszkańcami okręgu wyborczego, w którym uzyskała mandat parlamentarny, jakimkolwiek rodzajem więzi prawnej, z której mogłyby wynikać określone prawem uprawnienia tych wyborców, skutkujące uzyskaniem przez nich wpływu na sposób sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Deputowany ten jest zatem całkowicie prawnie niezależny w sprawowaniu swojego mandatu od wyborców lub mieszkańców okręgu wyborczego, nie może więc otrzymywać od nich żadnych prawnie wiążących instrukcji, poleceń, nakazów lub wskazówek, nawet jeśli tego rodzaju instrukcje czy nakazy byłyby uchwalone przez większość wyborców z okręgu wyborczego, a nawet przez ogół tych wyborców. [...] Skoro parlamentarzysta sprawujący mandat wolny ma go sprawować niezależnie od otoczenia i nie może wykonywać jakichkolwiek instrukcji itp., to logiczną konsekwencją takiego rozwiązania jest fakt, że wyborcy nie mogą kontrolować sposobu sprawowania mandatu przez tego deputowanego. Oznacza to, że parlamentarzysta sprawujący mandat wolny nie ponosi odpowiedzialności za sposób jego wykonywania. Wyborcy nie mogą zatem zastosować wobec niego sankcji w postaci pozbawienia mandatu (odwołania w trakcie trwania kadencji)<sup>33</sup>.

Oczywiście ukształtowanie statusu parlamentarzysty w oparciu o koncepcję mandatu wolnego nie wyklucza istnienia pewnych jego obowiązków wobec organu przedstawicielskiego, do którego został on wybrany. Obowiązki te jednak powinny mieć uzasadnienie konstytucyjne. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na treść preambuły ustawy zasadniczej, stanowiącej o „pragnieniu zapewnienia rzetelności i sprawności działaniu instytucji publicznych”, art. 112 i art. 124 Konstytucji, stanowiących o „porządku prac oraz trybie działalności organów” izb (określonych regulaminowo) oraz art. 106 i art. 108 Konstytucji, w których mowa o, określanych przez ustawę, „obowiązках” poselskich i senatorskich. Przepisy te wskazują na obowiązki deputowanego o charakterze porządkowym, związane z koniecznością zagwarantowania prawidłowego toku prac izby. Obowiązki te nie dotyczą więc respektowania powagi izby.

W związku z powyższymi uwagami sformułować należy – *de lege ferenda* – postulat uchylenia ustawowych i regulaminowych regulacji kształtujących dopuszczalność finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi” izb.

---

<sup>33</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 40–41.

### 3. Projektowane regulacje kompetencji i ich ocena

W toku postępowań legislacyjnych, zakończonych uchwaleniem Ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (tj. regulacji obowiązujących, omówionych w pkt 1 i 2) zaprezentowano postulowany ustawowy i regulaminowy kształt kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb. Projektowane przepisy, przedstawione niżej, nie zostały uchwalone.

W projekcie regulacji ustawowej określono, że przesłanką obniżania uposażenia oraz obniżania i utraty prawa do diety parlamentarnej posłów i senatorów ma być „naruszanie swoim zachowaniem powagi Sejmu albo Senatu” bez ograniczenia do sali posiedzeń (jak przed nowelizacją) czy posiedzeń izb lub posiedzeń ich organów (jak po nowelizacji). Niezależnie od tego, uzasadnienie omawianego projektu wskazywało na to, że przedmiotowa przesłanka ma odnosić się do sali posiedzeń i miejsc niebędących salą posiedzeń, ale bezpośrednio związanych z wykonywaniem mandatu posła i senatora – na obszarze całego kraju i poza nim<sup>34</sup>.

Zauważyć należy, że ograniczenie przesłanki „naruszania powagi Sejmu albo Senatu” do posiedzeń izb lub posiedzeń ich organów w istocie jest rozwiązaniem trafniejszym niż brak takiego ograniczenia. Wynika to z treści art. 109 ust. 1 w związku z art. 112 i art. 124 Konstytucji, a także z art. 169 ust. 1 Reg. Sejmu i art. 32 ust. 1 Reg. Senatu, zgodnie z którymi zasadniczym elementem porządku prac izb i w istocie jego kulminacją są ich posiedzenia, podczas których mają miejsce obrady, i to wówczas zachodzi największe ryzyko wypełnienia omawianej przesłanki zachowaniem parlamentarzysty, które miałyby bardzo szeroki wydzźwięk społeczny. Zachowania deputowanych tego rodzaju poza posiedzeniami izb, nawet bezpośrednio związane z wykonywaniem

<sup>34</sup> Zob. art. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a oraz uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, druk nr 2506, Warszawa, 4 maja 2018 r., <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Podczas pierwszego czytania omawianego projektu poseł A. Matusiewicz wyjaśniał jeszcze, że „[t]o tylko ma dotyczyć [...] tutaj naszej pracy, w obrębie zarządzającymi tymi obszarami Kancelarii Sejmu, czy też Kancelarii Senatu” – zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 63) z dnia 4 czerwca 2018 r.*, s. 5, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).



mandatu posła i senatora, nie niosą za sobą takiego ryzyka albo jest ono na tyle niewielkie, że uzasadnia odstępianie od ich finansowego karania w tym zakresie.

Podczas pierwszego czytania projektu senackiej regulacji regulaminowej senator Z. Cichoń poddał natomiast pod rozagę Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich oraz Komisji Ustawodawczej regulację przewidującą dopuszczalność finansowego karania senatorów za jedynie rażące naruszanie przez nich swoim zachowaniem powagi Senatu na jego posiedzeniu lub posiedzeniu jego organu. Jak wyżej wskazany uzasadniał: „[w] trosce o to, żebyśmy tutaj zachowali właściwe proporcje, chciałbym podnieść pewną kwestię. [...] Mianowicie odniosę się do regulacji w pkt 2, gdzie chodzi o penalizację zachowań naruszających powagę na posiedzeniu Senatu albo na posiedzeniu jego organu. [...] tutaj, w przeciwieństwie do pozostałych 2 przypadków, nie ma przymiotnikowej regulacji – w tym sensie, że nie jest wymagane, żeby to było jakieś rażące zachowanie albo rażące naruszenie powagi. Zastanawiam się, czy nie może to prowadzić do niebezpiecznej interpretacji, która by uczyniła z naszej izby śmiertelnie poważną izbę; interpretacji, która by zabraniała jakichkolwiek wypowiedzi wprowadzających element rozluźnienia, który jest bardzo ważny w napiętych sytuacjach. Chodzi o takie rozluźnienie psychiczne wskutek tego, że ktoś powie coś dowcipnego czy jakąś anegdotę. Nie chciałbym, żeby to zostało objęte ryzykiem ukarania, w związku z czym uważam, że należałoby tutaj ewentualnie wprowadzić taką poprawkę, że dotyczyłoby to senatorów, którzy swym rażącym zachowaniem naruszają ową powagę. [...] są czasami takie sytuacje, kiedy ktoś wprowadza jakiś element humorystyczny, element pewnego rozprężenia psychicznego, czasami bardzo potrzebnego do rozładowania napiętej sytuacji, kiedy rzeczywiście walczymy na argumenty. [...] do tego przecież powinna sprowadzać się nasza praca”<sup>35</sup>.

Powyższe zapatrywanie należy w zupełności podzielić w odniesieniu do regulacji prawnej kształtującej dopuszczalność finansowego karania parlamentarzystów za „naruszenie powagi Sejmu albo Senatu”, postulując *de lege ferenda*, aby naruszenie to miało charakter rażący, a zatem zawężony do kwalifikowanego naruszania powagi Sejmu albo Senatu. Niewątpliwie sprzyjać to będzie z jednej strony ograniczaniu

<sup>35</sup> Zob. *Wspólne posiedzenie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (77.) oraz Komisji Ustawodawczej (267.) w dniu 25 lipca 2018 r. Zapis stenograficzny*, s. 9, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

dowolności w stosowaniu kompetencji, których przesłanką jest omawiana przesłanka, a z drugiej – stworzy warunki dla pełniejszej realizacji podstawowego prawa i obowiązku deputowanych, jakim jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu, a także ich organów (art. 3 u.w.m.p.s.), w szczególności w zakresie, w jakim obowiązuje ich czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu, a także ich organów, do których zostali wybrani (art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s.), w wykonywaniu obowiązków poselskich i senatorskich mają prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu, Senatu i ich organów oraz uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm, Senat lub komisje izb (art. 14 ust. 1 pkt 1 i 6 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 i 6 u.w.m.p.s.). Chodzi więc w szczególności o stworzenie warunków dla pełniejszej realizacji wolności wyrażania poglądów przez parlamentarzystów i jednocześnie ograniczenie po ich stronie efektu mrożącego w zakresie tej wolności.

Podczas drugiego czytania projektu sejmowej regulacji regulaminowej zgłoszono (Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość) poprawkę do projektowanego art. 22a Reg. Sejmu, zgodnie z którą o decyzji o stwierdzeniu, że poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu Marszałek Sejmu powiadamia posła, którego decyzja dotyczy. Od tej decyzji posłowi przysługuje, w terminie 7 dni od dnia doręczenia powiadomienia, odwołanie do Prezydium Sejmu, które – po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych – uchyla decyzję Marszałka albo utrzymuje ją w mocy. Uzupełniono także regulację art. 23 ust. 1 pkt 2 Reg. Sejmu, zgodnie z którym (według projektowanego brzmienia) ukaranie posła mogło mieć miejsce w przypadku naruszenia przez niego na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie m.in. art. 22a ust. 1, gdy od decyzji Marszałka Sejmu w terminie nie wniesiono odwołania albo którą Prezydium Sejmu utrzymało w mocy<sup>36</sup>.

Zauważyć należy w tym miejscu, że problem braku w obowiązującej sejmowej regulacji regulaminowej możliwości odwoławczych nie dotyczy tylko wyżej wskazanego art. 22a Reg. Sejmu, ale także art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu, gdzie przepisy te kształtują kompetencje do formułowania określonych „stwierzeń” związanych z ochroną powagi Sejmu, których

<sup>36</sup> Zob. *Wniosek i poprawki zgłoszone w czasie drugiego czytania w dniu 19 lipca 2018 r. do poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druki nr 2507 i 2755), pkt 1*, s. 1–2, <https://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

zastosowanie stanowi szczególne przesłanki finansowego ukarania posła (tj. zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 Reg. Sejmu). W przypadku ich zastosowania zachodzi zatem wysokie prawdopodobieństwo takiego ukarania, co już samo w sobie świadczy o potrzebie regulacji procedury odwoławczej. Z tego punktu widzenia trzeba też zauważyć, że powyższe środki znajdują się w rękach Marszałka Sejmu, a zatem organu monokratycznego, co niesie za sobą duże ryzyko dowolności ich stosowania, zwłaszcza w warunkach toczących się obrad na posiedzeniu Sejmu. Stąd też konieczne jest ukształtowanie dopuszczalności odwołania się do organu kolegialnego, podejmującego decyzję po zapoznaniu się z opinią innego organu kolegialnego – gdzie takie ryzyko jest mniejsze. Taki kierunek zmian sejmowych regulacji regulaminowych, wynikający ze wskazanej wyżej poprawki, należy, *de lege ferenda*, poprzeć.

Na wskazanym wyżej etapie omawianego postępowania legislacyjnego ten sam klub parlamentarny zgłosił także poprawkę obejmującą propozycję nowego brzmienia art. 23 ust. 1 Reg. Sejmu w części wspólnej kończącej wyliczenie, która miała brzmieć: „Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące lub o zakazie odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy”. Dokonano także stosownych korekt art. 23 ust. 2 i 3 Reg. Sejmu, stanowiących konsekwencję powyższej poprawki<sup>37</sup>.

Zauważyć należy, że powyższy projektowany przepis wprowadza nową kompetencję związaną z ochroną powagi Sejmu, należącą do Prezydium Sejmu, a obejmującą możliwość podjęcia uchwały o zakazie odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Zakaz ten, rozważany w kontekście przesłanki naruszenia przez posła na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, otwiera problem potencjalnego zachowania posła, godzącego w powagę Sejmu, także poza granicami państwa, gdzie odbywając podróże służbowe, reprezentuje Sejm. Taki środek mógłby być *de lege ferenda* zasadniczo zaakceptowany w powyższym zakresie, jako pełniący funkcję prewencyjną. Należy jednakże zwrócić uwagę na brak istotnych wartości represyjnych omawianej projektowanej regulacji, ze względu na niską dolegliwość zakazu odbywania

<sup>37</sup> Zob. *ibidem*, pkt 3), s. 2.

zagranicznych podróży służbowych dla posła. Podczas takiej podróży bowiem wykonuje on, podobnie jak w kraju, mandat przedstawicielski, a jedyne dolegliwości wiążą się zapewne z nieodbyciem samej „podróży”, wiążącej się z prestiżem reprezentowania izby. Niezależnie od powyższego, ujemnie należy ocenić dopuszczalny czas trwania omawianego zakazu, który miałby być cztery razy dłuższy od dopuszczalnego okresu wykonywania kary finansowej i stanowić czwartą część kadencji izby. *De lege ferenda* optymalny byłby raczej czas jego trwania wynoszący nie dłużej niż 6 miesięcy.

Wreszcie podczas drugiego czytania projektu sejmowej regulacji regulaminowej zgłoszono (Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość) poprawkę obejmującą dodanie nowego art. 23a Reg. Sejmu w brzmieniu: „1. Jeżeli obniżenie uposażenia lub diety parlamentarnej lub zakaz, o których mowa w art. 23 ust. 1, ma dotyczyć posła, wobec którego wcześniej podjęto: 1) uchwałę, o której mowa w art. 23 ust. 1, gdy w terminie nie złożono wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo którą Prezydium Sejmu utrzymało w mocy, 2) decyzję, o której mowa w [m.in. – P.M.] art. 22a ust. 1 [...], gdy od decyzji w terminie nie wniesiono odwołania albo którą Prezydium Sejmu utrzymało w mocy, 3) decyzję, o której mowa w [m.in. – P.M.] art. 175 ust. 2a [...] – Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy. 2. W uchwale, o której mowa w ust. 1, Prezydium Sejmu nakłada na posła zakaz członkostwa w prezydium komisji sejmowej, stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji lub poselskiej grupy bilateralnej na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. 3. Do uchwały, o której mowa w ust. 1, przepisy art. 23 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. 4. Podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, wobec posła będącego członkiem prezydium komisji sejmowej, stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji lub poselskiej grupy bilateralnej powoduje wygaśnięcie członkostwa w prezydium komisji, delegacji lub grupie. 5. Wygaśnięcie członkostwa w prezydium komisji, delegacji lub grupie, o których mowa w ust. 4, następuje z dniem upływu terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w przypadku, gdy nie złożono tego wniosku, albo z dniem, w którym Prezydium Sejmu utrzymało w mocy uchwałę”<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Zob. *ibidem*, pkt 4), s. 2–3.

Wskazać należy, że powyższa projektowana regulacja wydłuża okres, na który może być orzeczona kara finansowa w stosunku do posła, którego zachowania, od których zależy finansowe ukaranie, cechują się powtarzalnością. Idea ta jest słuszna, gdy przesłanką późniejszego – obostrzonego – finansowego ukarania jest wcześniejsze finansowe ukaranie, ale łagodniejsze – za takie zachowania. Wówczas bowiem uzasadniona jest progresja kary w ramach tego samego rodzaju karania za określone zachowania, które powtarzają się mimo ich uprzedniego napiętnowania. W tym zakresie omawianą projektowaną regulację można postulować *de lege ferenda*. Odrzucić należy natomiast koncepcję późniejszego surowszego finansowego ukarania w przypadku wcześniejszego wyrażenia jedynie któregoś ze „stwierdzeń” związanych z ochroną powagi Sejmu, które nie spowodowały konsekwencji w postaci takiego ukarania, lecz łagodniejszego – przede wszystkim z uwagi na to, że nie są one karami, a jedynie stanowią przesłanki sankcji majątkowej. Uprzednie omawiane „stwierdzenia”, które nie spowodowały konsekwencji w postaci łagodniejszego finansowego ukarania, ze względu na małą wagę naruszenia powagi Sejmu nie stanowią zatem wystarczającej podstawy dla takiego ukarania, lecz surowszego – w przypadku ponownego niewłaściwego zachowania. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacji ich stosowania „bez ostrzeżenia” (według obowiązującej i projektowanej regulacji) czy braku możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego wskutek ich zastosowania w drodze środka odwoławczego (środki z art. 22a i art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu według obowiązującej regulacji, instrument z art. 175 ust. 2a Reg. Sejmu według projektowanej regulacji).

Jeśli zaś chodzi o nałożenie na posła zakazu członkostwa w prezydium komisji sejmowej, to kompetencję o takim przedmiocie można uznać za pożądaną *de lege ferenda* z uwagi na potrzebę prewencji przed zachowaniami naruszającymi powagę Sejmu przez posłów zajmujących ważniejsze stanowiska w komisjach (prezydium komisji składa się z przewodniczącego oraz jego zastępców – art. 20 ust. 2 Reg. Sejmu), ze względu na szerszy wydzźwięk społeczny takich zachowań. Kara omawianego zakazu, z punktu widzenia represji, wydaje się też adekwatniejsza do charakterystyki przesłanek ukarania niż kara finansowa, albowiem uderza w autorytet i prestiż posła, a nie jego zasoby materialne. Podobnie jest (w zakresie ostatniego z powyższych argumentów) z nałożeniem na posła zakazu członkostwa w stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji

lub poselskiej grupy bilateralnej. W grę wchodzi tutaj także potrzeba prewencji przed zachowaniami naruszającymi powagę Sejmu przez posłów reprezentujących Sejm poza granicami kraju. Krytycznie natomiast odnieść się należy do możliwego czasu trwania omawianych zakazów, z powodów tożsamyh jak w przypadku zakazu odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych.

Szereg poprawek zgłoszono również podczas drugiego czytania projektu senackiej regulacji regulaminowej, z których najistotniejszą sformułował senator J. Rulewski, polegającą na dodaniu w art. 25a Reg. Senatu nowego ust. 2b w brzmieniu: „Marszałek może odstąpić od wydania zarządzenia, o którym mowa w ust. 2 [tj. o finansowym ukaraniu senatora – P.M.], jeżeli senator: 1) dobrowolnie odstąpił od zachowania, o którym mowa w ust. 1 (tj. m.in. naruszającego powagę Senatu na jego posiedzeniu lub posiedzeniu jego organu), lub zapobiegł jego skutkom lub 2) dobrowolnie zrzekł się części albo całości miesięcznego uposażenia lub miesięcznej diety”<sup>39</sup>.

Jak już wyżej wyjaśniono, konstrukcja kompetencji do przywołania „do porządku” senatora oraz stwierdzenia, że narusza on powagę Senatu zawiera w sobie cel w postaci dążenia do zaniechania trwającego niewłaściwego zachowania. Omawiany projektowany przepis wpisuje się w ten cel, stanowiąc o „dobrowolnym odstąpieniu” od takiej czynności. Z kolei poprzez „zapobiegnięcie skutkom” zachowania naruszającego powagę Senatu należy rozumieć zapewne przeproszenie za nie. Wszystkie wynikające z projektowanej regulacji działania senatora łączy refleksja nad swoim zachowaniem naruszającym powagę Senatu i wnioskowanie o jego niesłuszności. *De lege ferenda* taka refleksja jest bardzo cenna dla niezwykle pożądanej prewencji przed ponownym niewłaściwym zachowaniem senatora. Projektowana regulacja – jak się wydaje – daje także Marszałkowi Senatu narzędzie do wyrażenia aprobaty dla samokrytycznej postawy senatora, w postaci zarządzenia

---

<sup>39</sup> Zob. *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (wraz z zestawieniem wszystkich wniosków) o projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu*, s. 1 zestawienia, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021). Senator J. Rulewski poprawkę uzasadniał zdolnością senatora do samokrytyki, koniecznością istnienia prawa do przyznania się przez niego do błędu i nałożenia na siebie kary oraz porównywał zawartą w niej konstrukcję prawną do czynnego żalu oraz dobrowolnego poddania się karze, zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 64. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24, 25, 26 i 27 lipca 2018 r.*, Warszawa 2018 r., s. 370–371, <https://www.senat.gov.pl/> (dostęp: 25 X 2021).

odstąpienia od wydania zarządzenia o jego finansowym ukaraniu<sup>40</sup>, co także sprzyja ochronie powagi izby w okolicznościach konkretnego naruszenia tej powagi.

## Podsumowanie

Istotą kompetencji organów Sejmu i Senatu związanych z ochroną powagi izb jest ich ukierunkowanie na finansowe ukaranie parlamentarzysty za naruszenie tejże powagi na posiedzeniu izby lub jej organu. Warto zaznaczyć, że w tym zakresie uchwałę Prezydium Sejmu albo zarządzenie Marszałka Senatu o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej lub utracie prawa do tej drugiej – odpowiednio – może i musi poprzedzić „stwierdzenie” naruszenia powagi Sejmu albo naruszania powagi Senatu, dokonane przez Marszałka izby. W tym drugim przypadku, biorąc pod uwagę konieczność uprzedniego, aktualizującego możliwość sformułowania „stwierdzenia”, wezwania do zachowania się nienaruszającego powagi Senatu, w postaci przywołania „do porządku z zapisaniem do protokołu” chodzi również o spowodowanie zaniechania naruszania powagi Senatu przez deputowanego.

Ocena obowiązującej regulacji ustawowej omawianych środków (art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4 u.w.m.p.s.) zasługuje na krytykę z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, tj. ukształtowanej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niej m.in. zasad przyzwoitej legislacji, do których należy zasada określoności prawa. Ogólność pojęcia „naruszenie powagi” Sejmu albo Senatu nie przystaje bowiem do kryteriów określoności prawa, sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Omawianą regulację należy także uznać za niezgodną z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jej efekty bowiem – obejmujące ochronę powagi izb w wyniku możliwości arbitralnego, tj. opartego na nieokreśloności regulacji, dyscyplinowania parlamentarzystów – nie pozostają w proporcji do nakładanych na deputowanych ciężarów związanych z efektem mrozącym w postaci autocenzury wypowiedzi

---

<sup>40</sup> Skoro bowiem już sama konstrukcja kompetencji do finansowego ukarania senatora zakłada fakultatywność jej zastosowania, czyli w istocie możliwość odstąpienia od wymierzenia kary w okolicznościach danej sprawy poprzez niewydanie zarządzenia o finansowym ukaraniu senatora, to odstąpienie, o którym mowa w projektowanej regulacji, wydaje się mieć charakter zarządzenia.

posłów i senatorów w parlamencie, mającej na celu uniknięcie uszczerbku majątkowego. Owo ryzyko arbitralności w stosowaniu regulacji prowadzi także do stworzenia większości parlamentarnej możliwości ograniczania mniejszości, co powoduje potencjalne naruszenie konstytucyjnego celu działalności partii politycznych, którym jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 Konstytucji), a nadto konstytucyjnej zasady równości partii (wynikającej z zasady pluralizmu politycznego), ponieważ nie kształtuje warunków sprzyjających swobodnej rywalizacji partii (art. 32 Konstytucji).

W związku z powyższym, a także sprzecznością omawianej regulacji z preambułą ustawy zasadniczej oraz art. 104 ust. 1 zd. 1 i art. 106 Konstytucji, sformułować należy – *de lege ferenda* – postulat uchylenia ustawowych i regulaminowych regulacji kształtujących dopuszczalność finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi” izb.

Ewentualnie efekt w postaci eliminacji zagrożenia arbitralności w stosowaniu regulacji może być osiągnięty poprzez wprowadzenie dopuszczalności finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi Sejmu albo Senatu” jedynie o charakterze rażącym, a zatem zawężonym do kwalifikowanych zachowań, co należy postulować *de lege ferenda*. Temu samemu celowi służyć może zmiana obowiązującej sejmowej regulacji regulaminowej w kierunku zagwarantowania możliwości odwoławczych od określonych „stwierdzeń” związanych z ochroną powagi Sejmu, których sformułowanie stanowi szczególnie przesłanki finansowego ukarania posła. Jest to szczególnie pożądane wobec braku wymogu uprzedniego wezwania go do zaniechania niewłaściwego zachowania i tym samym „ostrzeżenia” posła o możliwości sformułowania „stwierdzenia”.

Niezależnie od powyższego, w istocie słuszna idea ochrony powagi Sejmu i Senatu mogłaby być w pełniejszy sposób zrealizowana poprzez dokonanie kilku zmian w rozwiązaniach regulaminowych, polegających na: 1) wprowadzeniu kompetencji Prezydium Sejmu do podjęcia uchwały o zakazie odbywania przez posła zagranicznych podróży służbowych na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, 2) wprowadzeniu kompetencji Prezydium Sejmu do podjęcia uchwały o obostrzonym finansowym ukaraniu posła w sytuacji jego uprzedniego łagodniejszego ukarania w ten sposób z jednoczesnym nałożeniem na posła zakazu członkostwa w prezydium komisji sejmowej, stałej delegacji parlamentarnej do międzynarodowego zgromadzenia lub organizacji lub poselskiej grupy



bilateralnej na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy i konsekwencjami podjęcia takiej uchwały, w postaci wygaśnięcia członkostwa w prezydium komisji, delegacji lub grupie wobec posła będącego ich członkiem, 3) wprowadzeniu możliwości odstąpienia przez Marszałka Senatu od wydania zarządzenia o finansowym ukaraniu senatora, jeżeli senator: a) dobrowolnie odstąpił od zachowania naruszającego powagę Senatu na jego posiedzeniu lub posiedzeniu jego organu lub zapobiegł jego skutkom lub b) dobrowolnie zrzekł się części albo całości miesięcznego uposażenia lub miesięcznej diety. Powyższe rozwiązania legislacyjne należy postulować *de lege ferenda*.

## THE COMPETENCES OF THE ORGANS OF THE SEJM AND THE SENATE RELATED TO THE PROTECTION OF THE DIGNITY OF THE CHAMBERS

### Summary

The article concerns the competences of the organs of the Sejm and the Senate related to protecting the dignity of the chambers. These competences were established as a part of a reaction to the course of the so-called "Sejm crisis", consisting in the occupation, initially, of the Sejm's rostrum and then the Sejm's Meeting Room by MPs from opposition parties at the turn of 2016 and 2017.

Using the dogmatic method, the publication aims to define the essence of competences, their applicable and planned regulations, and to evaluate these regulations and formulate possible *de lege ferenda* postulates on the basis of this evaluation.

The main thesis of the article includes a negative evaluation of the applicable regulations of competences due to their contradiction with certain provisions of the Constitution, in particular with Art. 2 of the Constitution, i.e. within the framework of the principle of a democratic state ruled by law established in this provision and the resulting, *inter alia*, principles of decent legislation, including the principle of the specificity of law, as well as Art. 54 sec. 1 in connection with Art. 31 sec. 3 of the Constitution (i.e. the freedom of expression), Art. 11 of the Constitution (i.e. the freedom to establish and freedom of activity of political parties within the scope of the purpose of their activity, which is to influence on state policy by democratic methods) and Art. 32 of the Constitution (i.e. the principle of equality of political parties resulting from the principle of political pluralism). In this context, the most important is the risk of the so-called "chilling effect".

The publication also includes a positive evaluation of a few of the planned regulations of competences, which may allow for the elimination of the above contradictions or ensure a more complete implementation of the objective of competences, including guaranteeing the dignity of the chambers.

**Keywords:** parliament – competence – protection – dignity

**LITERATURA**

- Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. 2, t. 3, Warszawa 2003.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Gromski W., *Kompetencja*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod. red. A. Preisnera, Warszawa 2001.
- Koksanowicz G., *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Komentarz do art. 23 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2018.
- Szmyt A., *Opinia prawna w sprawie kompetencji Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu oraz obowiązków Kancelarii Sejmu w sprawach z zakresu ochrony godności i powagi Sejmu, jego organów i posłów*, Warszawa, dnia 9 czerwca 2015 r., Kancelaria Sejmu.
- The Chilling Effect in Constitutional Law*, „Columbia Law Review” 1969, vol. 69, no. 5, <https://www.jstor.org/stable/1121147?origin=crossref> (dostęp: 25 X 2021).
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

PAWEŁ SANCEWICZ\*

## **Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw**

### **Wprowadzenie**

Artykuł jest prawną analizą i oceną interesującego zagadnienia – obowiązywania norm w przestrzeni<sup>1</sup>. Przedmiotem zainteresowania są wyłącznie normy zawarte w aktach prawa miejscowego, co wynika z faktu ich obowiązywania w ścisłym powiązaniu z obszarem działania organów, które je ustanowiły. Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego jest problemem zarówno niezwykle doniosłym faktycznie i prawnie, jak również – zupełnie niezbadanym przez doktrynę teorii prawa oraz prawa administracyjnego<sup>2</sup> czy prawa konstytucyjnego Polski

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

<sup>1</sup> Według H. Kelsena to, że norma obowiązuje, zawsze oznacza, że musi ona obowiązywać w określonym miejscu i określonym czasie. Dopóki zatem reguluje zachowania ludzi w czasie i przestrzeni, ich elementem musi być czas i przestrzeń – H. Kelsen, *General Theory of Norms*, Oxford 1991, translated by Michael Hartney, s. 145: „That a norm is valid always means that it is valid for some area and for some time, that is, that it is about events which have to occur somewhere and at some time. The validity of norms regulating human behaviour – and of legal norms in particular – is spatio – temporal events as their content”.

<sup>2</sup> M. Szewczyk, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 405–414.

i innych państw, w szczególności Niemiec<sup>3</sup>. Stanowienie aktów prawa miejscowego polegające na wydawaniu aktów normatywnych w zewnętrznej sferze działalności podmiotów publicznoprawnych należy do tradycyjnych prawnych form działania administracji<sup>4</sup>.

Nowelizacje zarówno Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jak i Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym przyniosły wprowadzenie wyczekiwanych od wielu lat niezbędnych regulacji. Celowe zatem wydaje się poddanie ich ocenie.

Rozważania prowadzone w niniejszym artykule można sprowadzić do dwóch zasadniczych punktów:

1. analizy koncepcji doktryny prawa administracyjnego w celu ustalenia, czy wypracowała ona sposoby przewyżczenia prawnych trudności związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego w związku ze zmianą przynależności terenu do określonej jednostki samorządu terytorialnego;

2. analizy znowelizowanych regulacji ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym w celu odpowiedzi na pytanie, czy regulacje te doprowadziły do rozwiązania problemów związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego w związku ze zmianą przynależności terenu do określonej jednostki samorządu terytorialnego.

## 1. Obowiązywanie aktów prawa miejscowego

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

---

<sup>3</sup> Istnieje bardzo ciekawa praca P. Zaręby, która – chociaż w szcztąkowym zakresie zajmuje się przedmiotowym zagadnieniem – jest cenna, bowiem porusza niezwykle doniosłe kwestie związane z uchylaniem aktów prawa miejscowego. P. Zaręba, *Utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych*, Warszawa 1987. Nie można również zapomnieć o próbach rozwiązania tych problemów przez W. Jellinka – W. Jellinek, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1928, a także o monografii G. Winklera – G. Winkler, *Raum und Recht*, Berlin 1999.

<sup>4</sup> K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 107–113.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fragment art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że akty prawa miejscowego to takie akty, które obowiązują: „[...] na obszarze działania tych organów [...]”, które je ustanowiły. Przepis ten należy interpretować w połączeniu z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę, dzięki której akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej oraz – przede wszystkim – przez organy jednostek samorządu terytorialnego należą do źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa. Wymaga on jednak pogłębionej analizy w celu wyjaśnienia występujących wątpliwości.

W świetle powyższego W. Skrzydło zauważa, że Konstytucja RP okazała się bardzo powściągliwa w regulacjach odnoszących się do źródeł prawa miejscowego<sup>6</sup>. Jak podkreśla ten autor, pojęcie „obszaru działania organów” nie ma legalnej definicji i wymaga dogłębnej interpretacji, zwłaszcza że ustawodawca przy stanowieniu kwestii związanych z aktami prawa miejscowego posługuje się swobodnie różnymi pojęciami: teren<sup>7</sup> gminy<sup>8</sup> (powiatu, województwa) czy też gmina (powiat, województwo)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do Konstytucji RP*, Kraków 2002, s. 114. Według autora takie też było założenie przyjęte przy uchwalaniu Konstytucji RP. Autorzy Konstytucji RP stanęli na stanowisku, że ta część systemu źródeł prawa, rodzaje składających się nań aktów prawnych, zakres ich regulacji, mają stanowić przedmiot rozstrzygnięć ustawowych.

<sup>7</sup> H. Kelsen, *Pure Theory of Law*, Gloucester 1989, tłumaczenie: Max Knight, s. 12: „The relation of the norm to space and time is the spatial and temporal sphere of validity of the norm. This sphere of validity can be limited or unlimited”. Według poglądów H. Kelsena normy mogą mieć ograniczoną, jak i nieograniczoną sferę przestrzennego obowiązywania. Dla H. Kelsena charakterystycznym przykładem ograniczonej terytorialnie sfery obowiązywania prawa jest sfera obowiązywania norm państwowego porządku prawnego, która to sfera jest ograniczona do jednego z elementów państwa, czyli do jego terytorium. H. Kelsen, *General...*, s. 145: „A characteristic example of a limited territorial sphere of validity is the sphere of validity of the norms of a State legal order: this sphere of validity is considered to be an element of the State, namely its territory”.

<sup>8</sup> Zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 2 II 2006 r.: „Akty prawa miejscowego, czyli przepisy obowiązujące powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) są źródłami prawa, a więc muszą posiadać cechy ogólności (generalności) i abstrakcyjności”, SA/Bk 681/05, LEX nr 194648. Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), delegatura w Lublinie w dniu 28 II 2003 r.: „Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji)”, I SA/Lu 882/02, CBOSA.

<sup>9</sup> W. Skrzydło, op. cit., s. 114 i n.

Jak wywodzi M. Szewczyk niektóre z upoważnień ustawowych do stanowienia aktów prawa miejscowego zostały skonstruowane w taki sposób, że akty te mają obowiązywać na całej przestrzeni działania tego organu, który ustanowił dany akt prawa miejscowego; inne natomiast zostały skonstruowane w taki sposób, że ustawodawca zgoła wykluczył ewentualność obowiązywania ich (tak ustanowionych norm) na całej przestrzeni działania tego organu, który dany akt ustanowił<sup>10</sup>.

Tym samym z przytoczonych przepisów wynika, że jeżeli ustawodawca nie wskazał, na jakim obszarze mają obowiązywać akty prawa miejscowego, to zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP mają one stanowić obowiązujące prawo na całym obszarze działania organów, które je ustanowiły (np. uchwały stanowiące przez radę gminy, jeśli nie wskazano inaczej, obowiązują na całym jej obszarze). Przy tym organom tym przysługuje kompetencja do ograniczenia przestrzennego obowiązywania czy też ustanowienia aktów, których przestrzeń obowiązywania obejmowałaby jedynie część obszaru działania, co potwierdzają stwierdzenia M. Kotulskiego – akty prawa miejscowego mogą być stanowione na terenie całej lub części jednostki podziału terytorialnego państwa (gminy, powiatu, województwa)<sup>11</sup> czy też P. Mijała – akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze poszczególnych gmin, powiatów i województw, przy czym możliwe jest stanowienie przepisów obowiązujących jedynie na części ich terytorium<sup>12</sup>. Klasycznym, niejako podręcznikowym przykładem takich uregulowań, jak wskazuje M. Szewczyk, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które mogą obejmować zarówno część, jak i całość obszaru gminy – w każdym razie ich obszar musi być określony konkretnie<sup>13</sup>.

Warto zwrócić jednakowoż uwagę, że norma prawna jedynie obowiązuje lub nie obowiązuje w systemie. Biorąc pod uwagę terytorialny zakres obowiązywania normy, mamy na myśli element jej zakresu zastosowania. Normy, które można wyinterpretować z przepisów aktów prawa miejscowego, należą do jednolitego systemu prawnego unitarnego państwa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, i obowiązują w całym

<sup>10</sup> M. Szewczyk, *Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2, s. 25.

<sup>11</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 28.

<sup>12</sup> P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 47.

<sup>13</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 24–25.

systemie prawa. Jedynie na mocy wyraźnego przepisu konstytucyjnego, element ich zakresu zastosowania, jakim jest terytorialny zasięg obowiązywania, ulega ograniczeniu<sup>14</sup>.

Nawiązując do poprzednio przytoczonej wypowiedzi W. Skrzydły, który wskazuje, że kwestie źródeł prawa miejscowego należą w znacznej części do materii regulowanej w ustawach, należy przytoczyć regulację zawartą w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup>, której to art. 40<sup>16</sup> ust. 1 ma brzmienie<sup>17</sup>: „na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> H. Kelsen wywodzi, że norma obowiązuje zawsze i wszędzie, tak długo dopóki sama sobie nie nałoży w swojej treści czasowych lub przestrzennych ograniczeń. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 137 i n.: „[...] sofern sie nicht selbst in ihrem Inhalt in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht Beschränkungen setz”. Ciekawy przykład w tej kwestii ukazuje G. Winkler – przepis ustanowiony przez jeden z landów austriackich staje się elementem całego związkowego, austriackiego systemu prawnego, którego terytorialny zakres zastosowania jest ograniczony do tego landu (G. Winkler, *Raum und Recht*, Berlin 1999, s. 54 i n.).

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm., dalej „u.s.g.”.

<sup>16</sup> Art. 40 u.s.g.:

1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

<sup>17</sup> Podobne regulacje są zawarte w pozostałych ustawach samorządowych – art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm., dalej „u.s.p.”), art. 89 ust. 1 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1668 ze zm.) oraz art. 59 ust. 1 Ustawy z dnia 23 I 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1464 ze zm.).

<sup>18</sup> Według G. Jyż wskazany przepis w aspekcie techniczno-legislacyjnym nie jest doskonały, obarcza go bowiem wada redundancji. Według autorki stanowi ją zbędny – z systemowego punktu widzenia – fragment przepisu charakteryzujący akty prawa stanowione przez gminę jako „obowiązujące na obszarze gminy”. Ten zakres obowiązywania

Dodatkowo M. Szewczyk słusznie wskazuje, że konsekwencje wydania aktu prawa miejscowego dla konkretnie określonego obszaru są różne i nie ograniczają się one do samego problemu obszaru ich obowiązywania<sup>19</sup>. Odnoszą się one także do zakresu sprawowania nadzoru nad stanowieniem tego rodzaju aktów prawa miejscowego<sup>20</sup>. Nadzór ten ma w tym wypadku obejmować badanie tych aktów pod kątem tego, czy przestrzeń ich obowiązywania została określona prawidłowo, a więc zgodnie z ustawowymi przesłankami<sup>21</sup>.

## 2. Zmiany przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, kwestia obowiązywania aktów prawa miejscowego *prima facie* wydaje się dość oczywista – jednostka samorządu terytorialnego (gmina) funkcjonuje na określonym obszarze, który pokrywa się z obszarem działania jej organów, czyli z przestrzenią obowiązywania aktów prawa miejscowego. Sytuacja ulega skomplikowaniu, gdy dochodzi do zmian granic, a co za tym idzie – obszaru działania organów stanowiących akty prawa miejscowego. Należy wówczas postawić pytanie, jakie normy mają obowiązywać na terenie, którego administracyjna przynależność uległa zmianie: czy normy ustanowione przez poprzedni organ, czy uregulują tę kwestię jakieś przepisy przejściowe, czy też wyłącznie akty prawa miejscowego ustanowione przez organy, do których obszaru działania należeć odtąd będzie obszar, którego dotyczy przesunięcie granic.

Sytuacja wydaje się najmniej skomplikowana w wypadku ustanowienia przepisów przejściowych. Jednakże ustawodawca, w trakcie zmian granic jednostek podziału terytorialnego czy podczas reform administracyjnych, rzadko stanowił takie regulacje. W literaturze<sup>22</sup> wskazuje się, że do takich przejściowych regulacji należą wykazy aktów prawa

---

aktów prawa miejscowego wynika jednoznacznie z art. 87 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, iż akty prawa miejscowego obowiązują „na obszarze działania organów, które je ustanowiły”. Całkowicie zatem wystarczyłoby postanowienie, iż: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego”. G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Kraków 2005, s. 369.

<sup>19</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 27.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*; por. także przytaczany przez autora wyrok NSA z 9 XII 1999 r., II S.A./1709/99.

<sup>22</sup> P. Zaręba, *op. cit.*, s. 28–29.



miejscowego<sup>23</sup>, ustanawiane na podstawie Ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>24</sup> oraz Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>25</sup>.

Zatem wobec – co do zasady – braku obowiązywania przepisów przejściowych w tym zakresie, przez długie lata wskazówek dotyczących obowiązywania aktów prawa miejscowego dostarczały poglądy doktryny prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Tym samym, warto je tutaj przytoczyć.

Niektórzy autorzy (D. Dąbek) uważają, że akty prawa miejscowego, dotychczas obowiązujące na terenach, których dotyczy zmiana podziału terytorialnego, wygasają<sup>26</sup>. Jednakże ta znacznie uproszczona konstrukcja<sup>27</sup> nie jest wskazywana przez doktrynę jako typowa klauzula derogacyjna<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> M. Szewczyk krytykuje rozwiązanie publikowania wykazów z przyjęciem, że akty nie znajdujące się w wykazie, nie obowiązują. Według autora przyznanie takich uprawnień, *de facto* równało się udzieleniu kompetencji do uchylania aktów prawa miejscowego. Jednakże w sposób zupełnie inny – bez merytorycznego odniesienia się do treści tych aktów, bez szczegółowego upoważnienia. Zabieg ten przypominał raczej wydawanie „powielaczowego prawa” z czasów PRL-u, nie zaś demokratyczne prawodawstwo. Na szczęście przedmiotowe regulacje były normami wyjątkowymi – w okresie przełomu i wyjątki te nie stały się groźnym dla porządku prawnego precedensem (por. M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 20 i n.).

<sup>24</sup> Art. 178 Ustawy z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowił: „1. Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej ustalą i opublikują, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, w formie obwieszczeń, wykazy aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy i obowiązujących na obszarze ich działania. 2. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa w ust. 1, tracą moc z dniem ogłoszenia tych wykazów”.

<sup>25</sup> Dz.U. 1990 Nr 32, poz. 191. Zgodnie z art. 31 ust. 1 drugiej ustawy – Rady gmin uchwalą i ogłoszą w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. wykazy aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nadal obowiązujących na obszarze tych gmin. 4. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa w ust. 1, tracą moc z dniem ogłoszenia wykazów.

<sup>26</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Kraków 2007, s. 325 i n.

<sup>27</sup> Mimo wszystko przedmiotowy pogląd jest często chętnie przyjmowany przez przedstawicieli doktryny.

<sup>28</sup> Zob. m.in. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia i metody prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 54–57, gdzie zmiana podziału terytorialnego nie jest wskazywana wśród klauzul derogacyjnych.

Z kolei P. Zaręba (znacznie wcześniej) stworzył interesującą koncepcję, wedle której włączenie określonego obszaru do innej jednostki podziału terytorialnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisów w ramach poprzedniej jednostki, jeżeli te wcześniejsze przepisy zostały ustanowione jedynie dla tej określonej jednostki/terenu<sup>29</sup>. Temu pogładowi trudno odmówić słuszności, zwłaszcza że w tym przypadku nie powinien zmianie ulec zakres zastosowania ustanowionych norm. P. Zaręba wskazuje również, że w doktrynie wyrażany jest pogląd odmienny – wywodzący się z „zasady ciągłości prawa” – głoszący, że każdy akt prawa miejscowego obowiązuje w takich sytuacjach do czasu formalnej derogacji<sup>30</sup>. Autor nie wskazał niestety źródeł tej koncepcji ani nie zamieścił jej szerszego wyjaśnienia. Można jedynie przypuszczać, że nawiązuje on do niepublikowanego poglądu L. Garlickiego<sup>31</sup>.

Według L. Garlickiego normy wyinterpretowane z art. 94 Konstytucji RP wraz z innymi przepisami to normy kompetencyjne<sup>32</sup>. Jest to co prawda kompetencja generalna, która musi zostać skonkretyzowana w szczegółowym przepisie upoważniającym, ale wraz z właściwymi przepisami ustawowymi (i wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami), w tym ustalającymi obszar działania organów stanowiących akty prawa miejscowego, stanowi przepisy kompetencyjne<sup>33</sup>. Według autora, przepis rozporządzenia określający np. granice gminy zawiera w sobie element normy kompetencyjnej, określający element zakresu zastosowania normy, jakim jest obszar, na którym normy ustanowione przez organy gminy mają być przez ich adresatów stosowane<sup>34</sup>. Gdy więc zmianie (lub uchyleniu) ulegnie norma kompetencyjna, to – co do zasady – pociąga to za sobą derogację aktu prawa wydanego na tej podstawie kompetencyjnej<sup>35</sup>. Konkludując, L. Garlicki, posługując się powyższym przykładem gminy, wskazuje, że wraz z wydaniem rozporządzenia zmieniającego granice, wyeliminowaniu z systemu prawnego ulegają normy, których zakres zastosowania obejmował nakaz ich

<sup>29</sup> P. Zaręba, op. cit., s. 28–29.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne. Materiały z XXXIX Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Ciechocinek 1997* [niepublikowane].

<sup>32</sup> Por. ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem. Por. także J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne*, Poznań 2000, s. 44 i n.

stosowania na określonym obszarze i automatycznie powstają nowe normy z innym (terytorialnym) zakresem zastosowania<sup>36</sup>.

Z kolei M. Szewczyk w wypadku aktów, które mają obowiązywać jedynie na ściśle określonym obszarze, słusznie je porównuje do aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym<sup>37</sup>, szczególnie np. w wypadku porównania decyzji o wpisie jakiegoś obiektu do rejestru zabytków oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W później wydawanych publikacjach E. Szewczyk i M. Szewczyk wzmacniają swoje stanowisko, kwestionując, że nadanie określone-  
mu obszarowi lub obiektowi określonego statusu publicznoprawnego przesądza o kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, pomimo tego, że niekiedy ustawodawca tak nakazuje arbitralnie je traktować<sup>38</sup>. M. Szewczyk dostrzega, że zarówno miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jako akt prawa miejscowego, jak i decyzja o wpisaniu jakiegoś obszaru do rejestru zabytków, wywołują taki sam skutek: mianowicie obydwie te akty nadają pewien szczególny status prawny jakiemuś konkretnie określone-  
mu obszarowi<sup>39</sup>. Ów status prawny jest związany wyłącznie i tylko z tym obszarem, dla którego został ustanowiony na mocy danego aktu<sup>40</sup>. Status ów oddziałuje następnie na uczestników obrotu prawnego, którzy na tym i tylko na tym obszarze chcieliby podejmować zachowania prawnie relewantne z punktu widzenia danej regulacji prawnej, mianowicie aktualizuje się szereg skierowanych w stosunku do nich norm<sup>41</sup>. Autor zwraca uwagę, że takie podobieństwo nieraz sprawia sporo trudności samemu ustawodawcy, podając przykłady aktów stosowania prawa o charakterze decyzji, które miały być ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych<sup>42</sup>. M. Szewczyk wskazuje, że właśnie z tej perspektywy decyzję administracyjną od aktu prawa miejscowego często bardzo trudno odróżnić. Decyzja taka (czy taki akt prawa miejscowego) nadaje bowiem

<sup>36</sup> Por. *ibidem*.

<sup>37</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 27; por. także E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 43.

<sup>38</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny jako akt stosowania prawa*, w: *ibidem*, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369291960/206320?tochHit=1&cm=SREST> (dostęp: 8 I 2022).

<sup>39</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 27–28.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Por. *ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem* – np. regulacje zawarte w dawnej ustawie o ochronie przyrody.

określonego obszarowi (obiektowi) specyficzny status, (aktualizując) prawa i obowiązki o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Autor podkreśla, że kwestia konkretyzacji obszaru obowiązywania opisywanych aktów prawa miejscowego nie jest pozbawiona doniosłości prawnej – jak słusznie podnosi M. Szewczyk takie akty mogą być jedynie ustanowione dla ściśle określonych obszarów, nie zaś (jak głosi ogólna zasada z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) dla obszarów działania poszczególnych organów<sup>43</sup>. Tym samym autor proponuje następujący sposób rozwiązania wątpliwości związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego – w takiej sytuacji obszar działania danego organu miałby znaczenie jedynie dla ustanowienia takiego aktu; nie ma natomiast znaczenia dla jego obowiązywania<sup>44</sup>. Zgodnie z jedną z podstawowych zasad prawa norm udzielających kompetencji nie interpretuje się rozszerzająco, a więc organ nie może ustanowić norm prawa miejscowego dla obszarów znajdujących się poza obszarem jego działania.

M. Szewczyk dochodzi do konkluzji, że akty prawa miejscowego, ustanawiane dla ściśle określonego obszaru, zachowują moc obowiązującą także wówczas, gdy nie będą już mieścić się w obszarze działania organu, który taki akt ustanowił<sup>45</sup>. Powyższe wynika także z faktu, że takie akty prawa miejscowego nie są nimi w sensie materialnym (jak np. akt o ustanowieniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego), lecz jedynie w sensie formalnym – w wyniku arbitralnej decyzji ustawodawcy o przyznaniu im takiego statusu<sup>46</sup>.

W świetle tej koncepcji inaczej będzie się przedstawiać sytuacja w przypadku tych aktów prawa miejscowego, które ustanawiane są dla bliżej nieokreślonego obszaru działania danego organu wydającego taki akt. Po zmianie podziału terytorialnego normy wynikające z tych aktów – ze względu na zmianę elementu zakresu zastosowania, jakim jest obszar, na którym mają one być stosowane – powinny zostać wyeliminowane z systemu prawnego, a na ich miejsce, niejako automatycznie, powinny stać się elementem systemu prawnego normy o odmiennym zakresie zastosowania.

---

<sup>43</sup> M. Szewczyk, *Przestrzeń...*, s. 413.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *op. cit.*

### 3. Znowelizowane regulacje dotyczące obowiązywania aktów prawa miejscowego

Obecnie w systemie prawnym funkcjonują regulacje, które adresują problemy prawne opisane w niniejszym artykule – art. 4ea u.s.g. w zakresie łączenia gmin (obowiązujący od 1 stycznia 2016 r.), art. 4eab u.s.g. w zakresie zmiany granic gmin (obowiązujący od 19 grudnia 2017 r.)<sup>47</sup> oraz art. 3cb u.s.p. – w zakresie łączenia powiatów. Najistotniejsze zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone wskazaną w tytule niniejszego opracowania Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>48</sup>.

Zgodnie z art. 4ea<sup>49</sup> ust. 5 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

Zamiarem ustawodawcy było uregulowanie zasad obowiązywania uchwalonych dotychczas aktów prawa miejscowego (przykładowo

---

<sup>47</sup> Dodane Ustawą z dnia 27 X 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017, poz. 2232).

<sup>48</sup> Dz.U. 2015, poz. 1045.

<sup>49</sup> Art. 4ea otrzymał następujące brzmienie:

1. Gmina powstała w wyniku połączenia gmin wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Organy gminy powstałej w wyniku połączenia gmin stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

3. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na gminę, o której mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach następuje na wniosek gminy.

4. W przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia gmin zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady gmin, gminy te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 44 pkt 2 u.s.g.

5. Akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego itp.) na terytorium gminy powstałej w wyniku połączenia<sup>50</sup>. Ustawodawca wyszedł z założenia, że ustanowione przez dotychczasowe jednostki akty prawa miejscowego są ważne i obowiązują (każdy na terenie dotychczasowej jednostki) do czasu ich uchylecia i ustanowienia nowych aktów przez organy nowej jednostki<sup>51</sup>. Ustawodawca podkreślił, że ma to szczególnie istotne znaczenie w sytuacji, gdy wydanie aktu prawa miejscowego związane jest z długotrwałą, wieloetapową i kosztowną procedurą, a jego brak wywoływać będzie określone wymierne skutki społeczne (w tym miejscu wskazano na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego)<sup>52</sup>. Podkreślono również, że z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do organów państwa trudno zaakceptować sytuację, w której z dniem utworzenia nowej jednostki przestają obowiązywać dotychczasowe akty prawa miejscowego<sup>53</sup>. Wprowadzenie omawianych rozwiązań miało na celu z jednej strony – zapewnienie formalnoprawnych podstaw funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego powstałej w wyniku połączenia, z drugiej zaś – ochronę mieszkańców przed nagłym pogorszeniem ich sytuacji związanej z utratą mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego<sup>54</sup>. Ustawodawca zauważył również, że wprowadzona regulacja doprowadzi do sytuacji, w której na obszarze nowej gminy określone zagadnienia mogą być regulowane w odmienny sposób (niż na terytoriach dotychczasowych gmin), tym niemniej jest to uzasadnione stabilnością obrotu prawnego oraz koniecznością zapewnienia niezakłóconego działania nowej jednostki<sup>55</sup>.

Ustawodawca podkreślił, że wprowadzone rozwiązanie nie pogarsza sytuacji mieszkańców, którzy dotychczas podlegali określonym normom prawa miejscowego<sup>56</sup>. Dodatkowo przepisy te będą mogły być w każdym czasie zastąpione przepisami ustanowionymi przez organy nowej jednostki<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Sejm VII kadencji, druk sejm. nr 2656, s. 61.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

Podobne rozwiązania zostały – omawianą ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. – włączone do u.s.p. Zgodnie z art. 3cb u.s.p.<sup>58</sup> akty prawa miejscowego ustanowione przez organy powiatów albo miast na prawach powiatu przed połączeniem powiatów stają się aktami prawa miejscowego powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

Powyższe nie zmienia faktu, że ustawodawca zdecydował, że – przynajmniej przez określony czas – w gminach lub powiatach powstałych w wyniku połączenia obowiązywać będzie równocześnie kilka aktów prawa miejscowego o charakterze ustrojowym, tytułem przykładu: statutów, regulaminów organizacyjnych urzędów gmin czy starostw, zasad zarządu mieniem gminy lub powiatu, wreszcie zasad, na jakich radni korzystają z ustawowego prawa do diety. Przykładowo, w wyniku wprowadzonych rozstrzygnięć może dojść do paradoksalnych sytuacji, w których radni za udział w tej samej sesji rady gminy będą otrzymywać diety w różnych wysokościach.

Z kolei zgodnie z art. 4eb ust. 1 u.s.g., wprowadzonym Ustawą z dnia 27 października 2017 r., w przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy,

---

<sup>58</sup> Art. 3cb. u.s.p.:

1. Powiat powstały w wyniku połączenia powiatów wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych powiatów, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Organy powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

3. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na powiat, o którym mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach następuje na wniosek powiatu.

4. W przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia powiatów zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady powiatów, powiaty te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 u.s.p.

5. Akty prawa miejscowego ustanowione przez organy powiatów albo miast na prawach powiatu przed połączeniem powiatów stają się aktami prawa miejscowego powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

gmina, do której został włączony ten obszar, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych. Jak stanowi art. 4eb ust. 2 u.s.g., akty prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez organ gminy przed zmianą granic 1) w części dotyczącej obszaru, który został wyłączony z tej gminy, stają się aktami prawa miejscowego gminy, do której ten obszar został włączony i obowiązują do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ tej gminy, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia zmiany granic gminy; 2) w części dotyczącej obszaru, który nie został wyłączony z tej gminy, pozostają w mocy.

Jak wywodzi R. Marchaj, przepis reguluje dwa podstawowe zagadnienia związane ze zmianą granic gmin przez wyłączenie części obszaru gminy z jednoczesnym jego włączeniem do gminy sąsiedniej<sup>59</sup>. Zdaniem autora pierwszym z nich jest problem przeniesienia pomiędzy gminami ogółu praw oraz obowiązków powiązanych z obszarem znajdującym się po 1 stycznia w granicach innej gminy (art. 4eb ust. 1 u.s.g.)<sup>60</sup>. Natomiast drugą rozwiązywaną kwestią jest obowiązywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze, który wskutek zmiany obszaru gmin został wyłączony, a następnie włączony do gminy sąsiedniej<sup>61</sup>. Jak dalej słusznie wskazuje autor, art. 4eb u.s.g. koresponduje z treścią art. 4ea ust. 5 u.s.g., tworząc zespół norm prawnych określających ogólne zasady następstwa prawnego o charakterze ustrojowym, stosowanych w związku z dokonaniem przez Radę Ministrów szeroko pojętych zmian terytorialnych dotyczących gmin<sup>62</sup>.

Przez dodanie art. 4eb do u.s.g. ustawodawca wyeliminował swoistą lukę prawną; do momentu nowelizacji u.s.g. nie została uregulowana kwestia obowiązywania aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy, który zostaje wyłączony z jej terytorium, a następnie jest włączany do terytorium innej gminy – dotychczas przyjmowano, że tracą one moc

<sup>59</sup> R. Machaj, *Art.4(eb)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587759655/645527/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorządzie-gminnym-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 29 XII 2021).

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.



obowiązującą<sup>63</sup>. Ustawodawca, zauważając, że w u.s.g. obowiązują opisane powyżej, wprowadzone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r., rozwiązania w odniesieniu do łączenia gmin<sup>64</sup>, wprowadził analogiczne regulacje w odniesieniu do zmian terytorialnych opisanych powyżej. Trudno bowiem było zaakceptować różnicowanie sytuacji mieszkańców w zależności od charakteru dokonywanych zmian w podziale terytorialnym państwa<sup>65</sup>.

Ustawodawca słusznie wskazał, że wprowadzone rozwiązania, analogicznie jak te, które znajdują zastosowanie po powstaniu nowej jednostki w wyniku łączenia innych, zapewnią ochronę mieszkańców obszaru jednostki włączonego w granice innej jednostki przed nagłym pogorszeniem ich sytuacji, związanej z utratą mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>66</sup>.

Wreszcie, w celu rozwiania wątpliwości co do obowiązywania aktów prawa miejscowego na obszarze gminy, z której wyłączono dany obszar, przesądzono, że będą one nadal obowiązywać, pomimo zmiany granic jednostki, do czasu wydania nowych aktów<sup>67</sup>.

Zdaniem R. Marchaja zastosowanie art. 4eb ust. 2 u.s.g. nie prowadzi do naruszenia zasady obowiązywania aktów prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły – nie powoduje bowiem sytuacji, w której wcześniej uchwalony akt prawa miejscowego po zmianie granic jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje dalej w niezmieniony sposób na terenie gminy sąsiedniej<sup>68</sup>. Z dniem bowiem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmiany granic gminy wcześniej wydany akt prawa miejscowego z mocy prawa staje się *de facto* aktem organu stanowiącego gminy, do której nowy obszar został włączony<sup>69</sup>.

Ponieważ jednak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez poprzednie organy będą obowiązywały jedynie przez 3 lata, może to też stać się źródłem naruszania praw nabytych. Ponadto, *de lege ferenda* ustawodawca mógł rozważyć pozostawienie

<sup>63</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1886.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> R. Machaj, op. cit.

<sup>69</sup> Ibidem.

obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na stałe – po 3 latach ustanowienie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego również będzie długotrwałe i kosztowne. Powyższe może wywołać niekorzystne zjawisko pozostawienia określonych obszarów bez takich planów. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby gminy dokonały takich zmian samodzielnie – z uwzględnieniem wszakże uwarunkowań społeczno-gospodarczych i w dogodnym dla nich terminie.

### Podsumowanie

Zgodnie z Konstytucją RP przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego jest związana z obszarem działania organów je stanowiących. Istnieją jednak sytuacje, w których ich obowiązywanie może się od tego obszaru oderwać, jak to mamy do czynienia w przypadku połączenia/zmiany granic gmin i powiatów.

Przed nowelizacjami wprowadzonymi ustawami z dnia 25 czerwca 2015 r. oraz 27 października 2017 r. podstawową koncepcją, proponowaną przez przedstawicieli doktryny w odniesieniu do zmian w zakresie przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego, była koncepcja zachowania mocy wiążącej przez akty prawa miejscowego obowiązujące na ściśle określonym obszarze – tj. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Natomiast pozostałe akty prawa miejscowego miały wygasać.

Powyższa koncepcja wynika z przyjęcia słusznego założenia, że w świetle normy wynikającej z art. 94 Konstytucji RP, obszar działania danego organu powinien mieć znaczenie jedynie dla ustanowienia aktu prawa miejscowego; nie ma natomiast znaczenia dla jego obowiązywania.

Z kolei ustawodawca zdecydował się na przyjęcie modelu, zgodnie z którym akty prawa miejscowego, co do zasady, nie wygasają. Wprowadzone w drodze nowelizacji regulacje mają dać jednostkom samorządu terytorialnego objętym zmianą granic (lub połączenia) czas na sprawne dostosowanie aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego do nowej sytuacji prawnej<sup>70</sup>. Ustawodawca stanął na stanowisku, że takie rozwiązanie nie kłóci się

---

<sup>70</sup> Por. druk sejm. nr 1886.

z brzmieniem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego – stanowisko to odpowiada w zarysie zaprezentowanym powyżej poglądom doktryny. Należy zaaprobować przyjętą argumentację, zgodnie z którą wprowadzone rozwiązania pozwolą na zagwarantowanie ochrony praw nabytych. Ustawodawca słusznie podnosi, że trudno zaakceptować sytuację, w której z dniem wejścia w życie zmian granic, przestają obowiązywać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowiące np. podstawę uzyskania pozwolenia na budowę<sup>71</sup>.

Podsumowując, należy podkreślić, że nowelizacje zarówno u.s.g., jak również u.s.p. przyniosły wprowadzenie wyczekiwanych od wielu lat, niezbędnych regulacji – luka prawna w tym zakresie została wypełniona odpowiednimi przepisami prawnymi. Analiza znowelizowanych regulacji wykazała, że doprowadziły one do rozwiązania problemów związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego w związku ze zmianą przynależności terenu do określonej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, zasadne wydaje się przypuszczenie, że omawiane nowelizacje mogą doprowadzić do przyspieszenia i ułatwienia procesów związanych z połączeniami lub zmiany granic gmin lub powiatów.

#### **THE SPATIAL VALIDITY OF LOCAL LAW ACTS AFTER THE AMENDMENT INTRODUCED BY THE ACT OF 25 JUNE 2015 AMENDING THE ACT ON MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT AND SOME OTHER ACTS**

##### **Summary**

The article deals with the spatial validity of acts of local law. Before the amendments introduced by the Acts of 25 June 2015 and 27 October 2017, the basic concept proposed by the representatives of doctrine with regard to the changes in the spatial validity of acts of local law was the concept of preserving the binding force of the acts of local law in force in a strictly defined area, i.e. local development plans. Other acts of local law were to expire.

As a result of the analysis, it was confirmed that the amendments to both the Act of 8 March 1990 on Municipal Self-Government and the Act of 5 June 1998 on District Self-Government brought about the introduction of necessary regulations that had been awaited for many years – the legal gap in this area was filled with appropriate legal provisions.

---

<sup>71</sup> Ibidem.

The article states that the legislator decided to adopt the model, according to which, in the case of mergers or changes in the borders of municipalities, acts of local law, as a rule, do not expire. The legislator took the position that such a solution does not conflict with the wording of Article 87 Paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Poland, according to which the sources of generally binding law of the Republic of Poland are, in the area of activity of the authorities that established them, the acts of local law.

The analysis of the amended regulations has proved that these new regulations have led to a solution to problems related to the validity of local acts of law in connection with the change of the area's affiliation to a specific local government unit. Thus, it can be assumed that the amendments discussed here may lead to an acceleration and facilitation of processes related to mergers or changes in the borders of municipalities or districts.

**Keywords:** local law – sources of law – spatial validity – local self-government

## LITERATURA

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Kraków 2007.
- Frankiewicz E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12.
- Garlicki L., *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne, Materiały z XXXIX Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Ciechocinek 1997.
- Jellinek W., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1928.
- Jyż G., Pławewski Z., Szewc A., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Kraków 2005.
- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
- Kelsen H., *General Theory of Norms*, Oxford 1991.
- Kelsen H., *Pure Theory of Law*, Gloucester 1989.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowiące przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Marchaj R., *Art.4(eb)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587759655/645527/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 29 XII 2021).
- Mijal P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne*, Poznań 2000.
- Skrzydło W., *Komentarz do Konstytucji RP*, Kraków 2002.
- Szewczyk M., *Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2.
- Szewczyk M., *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania*

---

*Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.

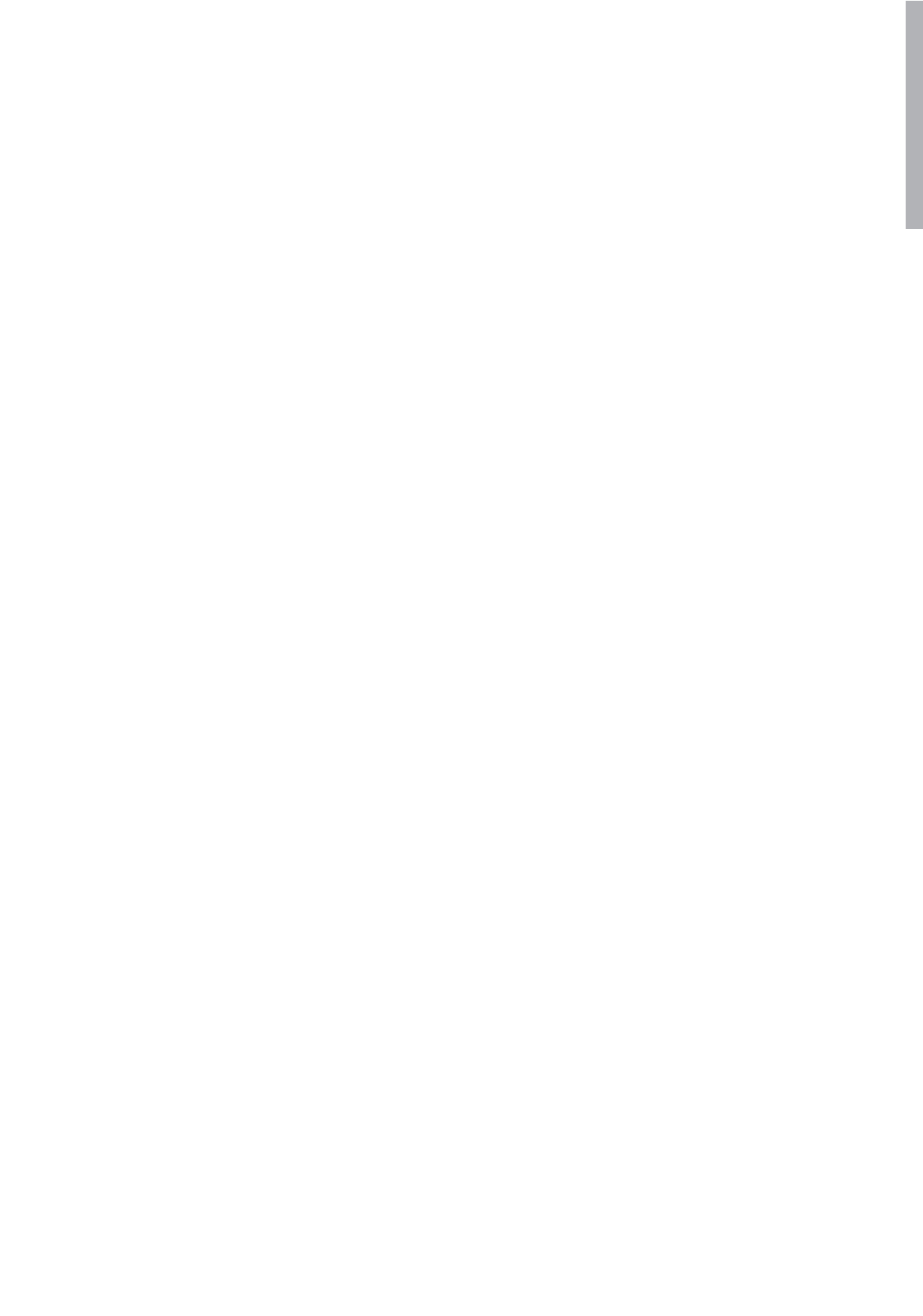
Szewczyk M., *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991.

Winkler G., *Raum und Recht*, Berlin 1999.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia i metody prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.

Zaręba P., *Utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych*, Warszawa 1987.

Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005.



PIOTR SZUDEJKO\*, PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA\*\*

## Regulacje prawne w zakresie szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 – problemy wybrane

### Wprowadzenie

Trwająca od końca 2019 r. światowa epidemia wirusa SARS-CoV-2 stanowi wydarzenie bezprecedensowe w najnowszej historii człowieka. Wypada, a nawet trzeba, tu wyjaśnić, że wspomniany wirus to nazwa czynnika chorobotwórczego należącego do koronawirusów, czyli grupy wirusów RNA. Koronawirus SARS-CoV wywołuje chorobę SARS (zespół ciężkiej, ostrej niewydolności oddechowej), a SARS-CoV-2 prowadzi do rozwinienia się ostrej choroby zakaźnej dróg oddechowych, nazwanej COVID-19<sup>1</sup>. Co prawda pod względem liczby zachorowań oraz spowodowanych zgonów obecnie trwająca epidemia ustępuje zarówno pustoszącej całe regiony Europy w XIV w. dżumie, określanej obrazowo czarną śmiercią, epidemiom grypy i ospy w Nowym Świecie w wieku XV, jak i epidemii grypy hiszpanki w 1918 r., to obszar jej występowania oraz wpływ na życie człowieka jest niepodważalnie wyjątkowy. Przyczynił się do tego stanu rzeczy paradoksalnie rozwój nauk biomedycznych oraz szczególnie rola mediów.

---

\* Piotr Szudejko, dr, e-mail: [szudejko@legalfactory.pl](mailto:szudejko@legalfactory.pl), <https://orcid.org/0000-0002-5259-8759>.

\*\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [janpkows@amu.edu.pl](mailto:janpkows@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.

<sup>1</sup> Zob. szerzej: M. Kostińska, *Koronawirus SARS-CoV-2 – słowniczek pojęć, które warto znać*, <https://www.medonet.pl/zdrowie,koronawirus-sars-cov-2---slovnicek-pojec-k-tore-warto-znac,artykul,70847711.html> (dostęp: 28 X 2021).

W tej wyjątkowej sytuacji aktualizują się obowiązki państwa w zakresie ochrony życia i zdrowia obywateli, zarówno w obszarze uchwalania stosownego prawa, jak i jego wykonywania. Jest to niezwykle istotne, bowiem początkowo wprowadzony w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, który później przekształcono w obowiązujący stan epidemii, aktualnie znowu przybiera na sile, co wyraża się przede wszystkim w liczbie nowych zachorowań, jak i zgonów. Jak się wydaje, remedium na wysoki stopień zachorowalności na COVID-19 stanowi możliwość wykonywania szczepień ochronnych przeciwko tej chorobie.

Rozważania dotyczące wyjątkowości epidemii w powiązaniu z ochroną zdrowia jako szczególnym sposobem ochrony życia obywateli trudno prowadzić w oderwaniu od analizy przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> Prawo do ochrony życia zostało określone przecież w art. 38 Konstytucji RP, który statuuje obowiązek państwa w zakresie prawnej ochrony każdego człowieka. Przed uchwaleniem Konstytucji RP prawo do ochrony życia zostało wywiedzione z zasady demokratycznego państwa prawnego w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego (TK)<sup>3</sup>. Trybunał przywołał obszerną podstawę aksjologiczną dla istnienia tego prawa, wskazując również na istnienie przepisów szczególnych, które realizują powyższe prawo – jak chociażby przepisy zakazujące wykonywania kary śmierci na kobietach ciężarnych. Brzmienie tego artykułu wyznacza zakres podmiotowy zasady prawa do ochrony życia, która obejmuje zarówno obywateli, jak i cudzoziemców znajdujących się na terenie Polski.

Wśród przedstawicieli polskiej doktryny panuje zgoda co do faktu, że najistotniejszym prawem, zagwarantowanym w Konstytucji RP jest wyrażona w art. 30 zasada godności człowieka, będąca źródłem wszystkich pozostałych praw i wolności. Truizmem jest jednak stwierdzenie, że istnienie jest niezbędne dla realizacji przysługujących jednostce uprawnień. Zmarli nie posiadają już żadnych praw i nie mogą ich egzekwować również ich spadkobiercy. Dziedziczeniu podlegają bowiem wyłącznie niektóre roszczenia.

Konstytucyjna forma prawa do ochrony życia nie przesądza jeszcze o zakresie obowiązków państwa. W szczególności nie można przesądzić wyłącznie na tej podstawie, czy państwo ma obowiązek aktywnego

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 z zm., dalej „Konstytucja RP”.

<sup>3</sup> Orzeczenie TK z 28 V 1997 r., K 26/96, OTK 1997, nr 2, poz. 19.



działania w celu redukcji obiektywnych zagrożeń dla życia obywateli, czy też wystarczające jest wprowadzenie stosownej reakcji karnej. Na rozstrzygnięcie powyższego dylematu pozwala natomiast wykładnia innych przepisów Konstytucji RP. W istotnym tu zakresie kluczowe znaczenie ma art. 68 Konstytucji RP, ustanawiający prawo do ochrony zdrowia. Źródło tej normy można dostrzec w przepisach Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>4</sup>. Prawo do ochrony zdrowia stanowi rozwinięcie, a także gwarancję realizacji prawa do ochrony życia, w szczególności w sytuacji, gdy stan zdrowia może stanowić bezpośrednie ryzyko śmierci.

Bez wątplenia koronawirus SARS-CoV-2 wywołujący chorobę COVID-19 ma wpływ na obniżenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa. Tym bardziej w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się zachorowań istotne znaczenie ma reakcja władz państwowych w tym zakresie. Niemniej istotna jest także racjonalna postawa i odpowiednie działanie wszystkich obywateli wobec istniejącego już zagrożenia.

Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 wprowadzonych w Polsce. W tym zakresie odniesiono się do fundamentalnych założeń dotyczących konstytucyjnego modelu ochrony zdrowia w Polsce. Badaniem objęto rozwiązania prawne przyjęte w związku z epidemią COVID-19. Dokonano także oceny zgodności sposobu dystrybucji szczepionek przeciwko SARS-CoV-2 z konstytucyjnym modelem ochrony zdrowia w świetle przepisów *de lege lata*, a ponadto sformułowano na tym tle wnioski i postulaty *de lege ferenda*.

## 1. Konstytucyjny model ochrony zdrowia

### 1.1. Prawo do ochrony zdrowia – ogólne założenia

Zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 Konstytucji RP prawo do ochrony zdrowia przysługuje każdemu człowiekowi, ma zatem – podobnie jak prawo do ochrony życia – charakter powszechny. Tym samym wszystkim obywatelom przysługuje w ramach systemu zdrowia konstytucyjne podmiotowe

---

<sup>4</sup> K. Prokop, *Prawo do ochrony zdrowia w świetle art. 68 Konstytucji RP*, w: *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, pod red. T. Mróz, Białystok 2011, s. 37.

prawo do należytej ochrony zdrowia<sup>5</sup>. Postanowienia konstytucyjne dotyczące prawa do ochrony zdrowia uregulowano w ramach rozdziału II Konstytucji RP pt. „[w]olności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, przy doprecyzowaniu, że są to „[w]olności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Oznacza to, że „[p]rawo do ochrony zdrowia nie zostało zaliczone do podstawowych praw niemajątkowych (osobistych), o których mowa w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP”<sup>6</sup>.

Interpretacji art. 68 ust. 1 Konstytucji RP dokonał także TK. W wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r.<sup>7</sup> TK podniósł, że „[t]reścią prawa do ochrony zdrowia nie jest naturalnie jakiś abstrakcyjnie określony [...] stan „zdrowia” poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie nakierowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności”. Poza tym w tym samym wyroku, w kontekście zakresu podmiotowego – zagwarantowanego w analizowanym ustępie 1 art. 68 Konstytucji RP – określonego szeroko jako prawa człowieka, TK wskazał, iż „Konstytucja wyklucza jakiegokolwiek wyłączenia podmiotowe z zakresu jego działania”. Prawo to przysługuje zatem tak ubezpieczonym, jak i nieubezpieczonym. Bez wątplenia wiąże się ono z innymi prawami konstytucyjnymi, w tym z godnością człowieka i prawną ochroną życia<sup>8</sup>. Natomiast w wyroku z dnia 23 marca 1999 r.<sup>9</sup> TK stwierdził, że „należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa”.

Warto tu zauważyć, że w obowiązującym krajowym porządku prawnym stosuje się pojęcie „ochrona zdrowia” zarówno w Konstytucji RP, aktach prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę, jak i w licznych ustawach<sup>10</sup>. Przy czym jednak żaden akt prawny nie przedstawia

---

<sup>5</sup> M. Dercz, H. Izdebski, *Organizacja ochrony zdrowia Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, Warszawa–Poznań 2001, s. 10–18. Zob. także wyrok Sądu Najwyższego z 21 XII 2004, I CK 320/04.

<sup>6</sup> L. Bosek, *Komentarz do art. 68, w: Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, teza 1.

<sup>7</sup> Sygn. K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

<sup>8</sup> Por. B. Banaszak, *Komentarz do art. 68, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, teza 1.

<sup>9</sup> Sygn. K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.

<sup>10</sup> Przeglądu tych regulacji prawnych dokonuje K. Wojtczak, *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23), s. 9 i n.

definicji powyższego terminu, mimo ewidentnej potrzeby praktycznej<sup>11</sup>. Termin „ochrona zdrowia” w ujęciu polskiej doktryny uwzględnia kilka elementów, przy czym istotne znaczenie mają: promocja zdrowia i opieka zdrowotna. Można stwierdzić, że ochrona zdrowia opiera się na sumie wiedzy o obowiązujących standardach i zasadach zapobiegania oraz na strategii postępowania diagnostyczno-terapeutycznego w zwalczaniu chorób trapiących ludzkość. Podstawowym zaś celem całego systemu ochrony zdrowia jest zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego ludzi. Dokonuje się to przez zaspokajanie indywidualnych potrzeb medycznych, działania mające na celu zapewnienie odpowiednich warunków egzystencji, pracy i innych aspektów życia, które zapobiegają lub zmniejszają ryzyko utraty zdrowia<sup>12</sup>. Wypada zwrócić zatem uwagę jeszcze na pojęcie „systemu ochrony zdrowia”, który „[...] obejmuje – w aspekcie funkcjonalnym – zorganizowany i skoordynowany zespół działań zdrowotnych, którego celem jest realizacja świadczeń i usług profilaktyczno-leczniczych i rehabilitacyjnych, mających na celu zabezpieczenie i poprawę zdrowia jednostek i zbiorowości, a w aspekcie instytucjonalnym – ogół podmiotów i instytucji powołanych do organizowania, finansowania i udzielania świadczeń opieki zdrowotnej”<sup>13</sup>. Natomiast „[w]ładze publiczne za pomocą systemu ochrony zdrowia powinny czuwać nad stanem zdrowia ludności, nad warunkami jej życia i pracy oraz powinny przeciwdziałać zjawiskom szkodliwym”<sup>14</sup>. Omówione powyżej zagadnienia, jak się okazuje, mają fundamentalne znaczenie w zakresie problematyki związanej z wprowadzaniem przez władze publiczne określonych działań w walce z wirusem SARS-CoV-2 wywołującym chorobę COVID-19. To na władzach publicznych spoczywa obowiązek stworzenia odpowiednich instytucji i rozwiązań umożliwiających zapobieganie tej chorobie. Tym bardziej celowe jest wprowadzenie możliwości odpowiedniego jej zwalczania, poprzez umożliwienie korzystania ze szczepień ochronnych w tym zakresie.

<sup>11</sup> Por. J. Nosko, *Promocja zdrowia i ochrona zdrowia jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, cz. 1, „Zdrowie Publiczne” 2000, nr 4, s. 151 i n.; Eadem, *Promocja zdrowia i ochrona zdrowia jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, cz. 2, „Zdrowie Publiczne” 2000, nr 5, s. 187 i n.

<sup>12</sup> R. Michalska-Badziak, *Ochrona zdrowia. Zagadnienia ogólne*, w: *Prawo administracyjne materialne*, pod red. Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 227.

<sup>13</sup> Tak: M. Dercz (red.), H. Izdebski, T. Rek, *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013, s. 33.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 32.

## 1.2. Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanej ze środków publicznych

W ustępie 2 art. 68 Konstytucji RP określono, że władze publiczne zobowiązane są do zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych, przy czym warunki i zakres udzielania świadczeń ma zostać określony w ustawie. Na kanwie tego przepisu można sformułować kilka uwag.

Po pierwsze, w analizowanym przepisie, stanowiącym normę prawną o charakterze programowym, ustawodawca nakłada na władze publiczne obowiązek stworzenia systemu funkcjonalnego i efektywnego, a zatem zapewniającego rzeczywistą realizację prawa do ochrony zdrowia. Konstytucja RP nie przesądza natomiast, jaki model ochrony zdrowia powinien zostać przyjęty, wybór w tym zakresie należy do kompetencji ustawodawcy, który powinien stworzyć system nie tylko efektywny, lecz także pozwalający zapewnić równy dla wszystkich obywateli dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej<sup>15</sup>.

Po drugie, „[d]ostęp do świadczeń zdrowotnych ma być równy<sup>16</sup>, a zatem ustawodawca, realizując konstytucyjny obowiązek władzy określony w art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, nie może pozostawiać wątpliwości co do tego, jaki jest zakres świadczeń medycznych przysługujących beneficjentom publicznego systemu opieki zdrowotnej, a w konsekwencji nie może wprowadzać – w ramach tego systemu – modelu pozwalającego na dyferencjację świadczeń w wypadku występowania podobnych potrzeb zdrowotnych. W polskich realiach problemem jest jednak zapewnienie równego dostępu do świadczeń takiej samej jakości<sup>17</sup>.

Po trzecie, przyjęta koncepcja równego dostępu nie została przez ustrojodawcę wystarczająco precyzyjnie określona. Zgodnie z definicją słownikową *równy* oznacza między innymi: „równający się czemuś pod względem liczby, ilości, wielkości oraz niefaworyzujący nikogo<sup>18</sup>”.

<sup>15</sup> Szerzej zob. D.E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 24 i n.

<sup>16</sup> Por. przytaczany już wyrok TK z 7 I 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

<sup>17</sup> E. Bagińska, *Odpowiedzialność za brak dostępności do świadczeń zdrowotnych należnych w ramach systemu opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Odpowiedzialność podmiotów będących organizatorami systemu opieki zdrowotnej za brak dostępności świadczeń zdrowotnych*, w: *Odpowiedzialność prywatnoprawna. System Prawa Medycznego*, t. 5, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 1049–1050.

<sup>18</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *równy*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/rowny-I;2517839.html> (dostęp: 28 X 2021).

Zasada równości wobec prawa, określona w art. 32 Konstytucji RP wskazuje natomiast, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Z powyższego wynika, że ustrojodawca posługuje się terminem *równy* w najszerszym znaczeniu, bliskim arystotelesowskiej koncepcji sprawiedliwości dystrybutywnej.

W tym kontekście trudno zrozumieć dodatkowe zastrzeżenie poczynione w treści art. 68 ust. 2, że dostęp do świadczeń zdrowotnych powinien być zapewniony obywatelom niezależnie od ich sytuacji materialnej. Być może celem tego zabiegu było wskazanie w sposób szczególny na kwestie materialne i wyróżnienie tego aspektu pośród innych przesłanek udzielania świadczeń zdrowotnych, niemniej na uwagę zasługuje fakt, że świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych są udzielane co do zasady osobom posiadającym ubezpieczenie zdrowotne. Materialny niedostatek zatem nie stanowi wystarczającej przesłanki, by otrzymywać wymienione świadczenia. Należy zatem przyjąć, że celem dodania powyższego zastrzeżenia było wykluczenie możliwości ustawowego uzależnienia zakresu przysługujących obywatelowi świadczeń od sumy składek, wniesionych do systemu ubezpieczenia zdrowotnego bądź od częściowej partycypacji w kosztach udzielenia świadczenia, co stanowi konstytucyjne źródło istotnej zasady systemu świadczeń zdrowotnych – zasady solidarności.

### **1.3. Konstytucyjne wyjątki od zasady równego dostępu do świadczeń: dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne i w podeszłym wieku**

Zasada równego dostępu do świadczeń zdrowotnych nie ma bezwzględnego charakteru. Zgodnie z brzmieniem art. 68 ust. 3 Konstytucji RP, władze publiczne powinny zapewnić szczególną opiekę zdrowotną dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym oraz w podeszłym wieku, co można określić jako nakaz pozytywnej dyskryminacji. Norma powyższa może budzić wątpliwości z trzech powodów.

Po pierwsze – nie jest oczywiste, jaki charakter ma przedstawiony katalog wyjątków: czy jest to katalog zamknięty, czy też otwarty. W treści przepisu nie występuje sformułowanie *w szczególności* ani inne o podobnym

znaczeniu, co nakazywałoby przyjąć, że jest to katalog otwarty. Taki sam wniosek można wyprowadzić z zasady zakazu rozszerzania wyjątków.

Tym niemniej, powyższe kategorie wyjątków od zasady równego dostępu do świadczeń zdrowotnych można uznać za realizację zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym państwo powinno podejmować aktywne działania w celu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej.

Po drugie – wśród przesłanek uzyskania szczególnej opieki zdrowotnej nie znalazły się szczególne potrzeby zdrowotne obywatela. Oznacza to, że programy specjalne, w ramach których udzielane są świadczenia zdrowotne osobom dotkniętym określonym schorzeniami, a jednocześnie nienależącym do żadnej z wymienionych w ust. 3 grup i które nie są wykluczone społecznie (na przykład pacjentom cierpiącym na choroby nowotworowe), należy uznać za niezgodne z art. 68 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, godzą one bowiem w zasadę równego dostępu do świadczeń zdrowotnych.

Po trzecie – nie jest jasne, jakie osoby można zaliczyć do dwóch uprzywilejowanych pozytywnie grup: niepełnosprawnych oraz osób w podeszłym wieku. *Niepełnosprawność* może być bowiem rozumiana zarówno w ujęciu formalnym, jak i materialnym. Aspekt formalny wyznacza wydanie stosownego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w trybie określonym w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>19</sup> oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy. W aspekcie materialnym natomiast niepełnosprawność dotyczy wyłącznie subiektywnego przekonania konkretnej osoby, że jej stan zdrowia określić można jako niepełnosprawność. W tym ujęciu niepełnosprawność staje się cechą znacznie bardziej niedookreśloną i zmienną. Dodatkową komplikację powoduje niepewność odnośnie do przyjętej przez ustrojodawcę koncepcji choroby (subiektywnej lub obiektywnej), co jednak przekracza ramy niniejszego artykułu.

Z założenia racjonalności ustawodawcy można wyprowadzić wniosek, że komentowana kategoria osób niepełnosprawnych opiera się na opisanym wyżej kryterium formalnym, a zatem pozytywna dyskryminacja dotyczy osób, które legitymują się orzeczeniem o posiadanym stopniu niepełnosprawności. Trudno bowiem wyobrazić sobie sprawnie funkcjonujący system udzielania świadczeń zdrowotnych, oparty na subiektywnych przekonaniach jego beneficjentów.

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 573.

Zastosowana w komentowanym artykule kategoria *podeszły wiek* sprawia jeszcze większe problemy interpretacyjne. Przepisy konstytucyjne nie posługują się bowiem tym terminem, ani też bardziej obecnie popularnym: wiek senioralny. Zgodnie z dokumentami Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) wiek podeszły oznacza 60–75 lat, wiek starczy 75–90 lat, natomiast wiek sędziwy więcej niż 90 lat. Przyjęcie takiej definicji oznaczałoby jednak, że organy państwa zobowiązane są do pozytywnej dyskryminacji obywateli w wieku od 60 do 75 lat, natomiast osoby starsze nie byłyby uprawnione do szczególnej opieki zdrowotnej. Przepisy ustawowe i podustawowe również nie pomagają w przeprowadzeniu wykładni komentowanego przepisu.

W art. 4 pkt 1 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych<sup>20</sup> zawarta została definicja, zgodnie z którą osobą starszą jest osoba, która ukończyła 60 rok życia. Jednocześnie natomiast wprowadzony nowelizacją z dnia 12 czerwca 2016 r. art. 43a Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach zdrowotnych opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>21</sup> określa szczególne uprawnienia w zakresie bezpłatnego zaopatrzenia w leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyroby medyczne dla świadczeniobiorców, którzy ukończyli 75 rok życia. Niezależnie od powyższej niespójności, należy podkreślić, że obydwie ustawy zostały uchwalone niemal 20 lat po dniu uchwalenia Konstytucji RP, a zatem nie można ich uznać za oczywistą podstawę interpretacyjną terminu *wiek podeszły*. W tej sytuacji należy skłaniać się raczej do przyjęcia wykładni rozszerzającej, zgodnie z którą osoby w wieku podeszłym to osoby, które ukończyły 60 lat. Taka rozszerzająca wykładnia najlepiej realizować będzie prawa osób, określonych za pomocą nieprecyzyjnego terminu konstytucyjnego.

#### **1.4. Zasada aktywnej roli państwa w zwalczaniu zagrożeń epidemicznych**

Zasada aktywnej roli władzy państwowej w zakresie zwalczania zagrożeń epidemicznych, zdefiniowana w art. 2 pkt 31 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób

<sup>20</sup> Dz.U. 2015, poz. 1705.

<sup>21</sup> Zob. art. 1 Ustawy z dnia 18 III 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 652).

zakaźnych u ludzi<sup>22</sup> jako „zaistnienie na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii” – wyrażona jest w co najmniej dwóch regulacjach prawnych.

Otóż w ust. 4 art. 68 Konstytucji RP ustanowiony został obowiązek zwalczania chorób epidemicznych oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska przez władze publiczne. W kontekście treści art. 68 ust. 3 w związku z ust. 4 Konstytucji RP istotny wydaje się wzajemny stosunek powyższego przepisu oraz zasady równego dostępu do świadczeń wraz z przewidzianymi wyjątkami od tej zasady. Wykładnia celowościowa oraz systemowa nakazują przyjąć, że w komentowanym ustępie ustrojodawca ustanowił dwie kolejne grupy uprzywilejowanych obywateli: dotkniętych chorobami o charakterze epidemicznym oraz chorobami wynikającymi z degradacji środowiska. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarówno obowiązek zwalczania chorób epidemicznych, jak i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska znajdują swoje odzwierciedlenie w udzielaniu świadczeń zdrowotnych, które nie przysługują osobom spoza wyżej opisanych grup bądź też przysługują na mniej korzystnych zasadach. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby do sprzeczności z celami, określonymi w powyższych przepisach, uniemożliwiłoby bowiem udzielanie świadczeń zdrowotnych w ramach programów zwalczania i profilaktyki przedmiotowych schorzeń.

Na marginesie można natomiast wskazać, że degradacja środowiska nie może powodować pozytywnych skutków dla zdrowia, a zatem termin *negatywne skutki degradacji środowiska* należy uznać za przykład tautologii.

Trzeba tutaj jeszcze dodać, że Konstytucja RP nie definiuje terminu *zagrożenie epidemiczne*, natomiast czyni to ustawodawstwo zwykłe. Odnosząc się jednak do znaczenia art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że zwalczanie chorób epidemicznych jako obowiązek władz publicznych obejmuje działania prewencyjne, profilaktykę, dbałość o higienę, a ponadto kontrolę zakażeń oraz bezpośrednie leczenie tych chorób przez świadczenie opieki medycznej<sup>23</sup>.

Sposób realizacji obowiązku zwalczania chorób epidemicznych określony został w przytaczanej już ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przedstawienie całości

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2069, dalej „ustawa” lub „u.z.c.z.l.”.

<sup>23</sup> Szerzej zob. B. Banaszak, *Komentarz do art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 (Legalis).



regulacji byłoby w tym miejscu niecelowe, wystarczające wydaje się skrótowe przybliżenie ogólnych zasad postępowania oraz bardziej szczegółowe przedstawienie sposobu dystrybucji szczepionek przeciwko SARS-CoV-2.

Zgodnie z art. 3 ustawy jej przepisy stosuje się do zakażeń, chorób zakaźnych oraz biologicznych czynników chorobotwórczych, wyszczególnionych w wykazie, stanowiącym załącznik do ustawy. Ponadto, w przypadku wystąpienia zakażenia bądź choroby zakaźnej, które nie zostały wymienione w wykazie, minister właściwy do spraw zdrowia może wydać rozporządzenie, w którym określi te zakażenia i choroby oraz czynniki chorobotwórcze, o ile są znane, jednocześnie wskazując szczególnie sposób postępowania świadczeniodawców systemu ochrony zdrowia oraz osób, narażonych na zakażenie lub zachorowanie. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 4 ustawy minister właściwy do spraw zdrowia może określić, w drodze rozporządzenia: (1) kryteria rozpoznawania, na potrzeby nadzoru epidemiologicznego, zakażenia lub choroby zakaźnej, w tym choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, (2) metody zapobiegania zakażeniu lub chorobie zakaźnej oraz lekooporności biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących te choroby, (3) rodzaje badań laboratoryjnych niezbędnych do rozpoznania oraz identyfikacji biologicznych czynników chorobotwórczych – mając na względzie zapewnienie poprawności rozpoznawania zakażeń i chorób zakaźnych, potrzeby nadzoru epidemiologicznego oraz ochronę zdrowia publicznego. W tym zakresie objętym niniejszym artykułem obowiązuje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie metody zapobiegania COVID-19<sup>24</sup>. Stosownie do § 1 tego aktu wykonawczego wprowadza się metodę zapobiegania COVID-19 polegającą na wykonywaniu szczepień ochronnych. Ponadto, w myśl art. 4 ustawy Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określać programy zapobiegania i zwalczania zakażeń, chorób zakaźnych oraz lekoodpornych czynników chorobotwórczych. Powyższe programy powinny być uzasadnione sytuacją epidemiologiczną bądź koniecznością dostosowania się do programów o charakterze międzynarodowym.

Komentowana ustawa nakłada również szereg obowiązków na osoby przebywające na terytorium RP. W art. 5 określone zostały cztery rodzaje takich obowiązków: (1) odnoszące się do zabiegów medycznych (poddawanie się np. zabiegom sanitarnym, leczeniu, szczepieniom

<sup>24</sup> Dz.U. 2021, poz. 10.

ochronnym, kwarantannie i izolacji), (2) odnoszące się do ograniczenia aktywności zawodowej (zaniechanie wykonywania prac, w których istnieje ryzyko zakażenia lub przeniesienia choroby zakaźnej na inne osoby), (3) odnoszące się do szczegółowych nakazów i zakazów organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, jak również (4) obowiązki udzielania informacji określonym organom. Analizując art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, należy przyjąć, że obowiązki ustawowe tam typizowane w ślad za L. Boskiem „[...] traktować trzeba jako wyjątki od wolności i praw konstytucyjnych człowieka i obywatela, w szczególności wolność pracy, wolność majątkową i wolność działalności gospodarczej (art. 20–22 Konstytucji RP), jak i konstytucyjne prawa podmiotowe o charakterze wolnościowym i osobistym, w szczególności w wolność osobistą człowieka i wolność decydowania o samym sobie (art. 41 i art. 47 Konstytucji RP), wolność poruszania się i wyboru miejsca pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), wolność pracy (art. 20 i art. 65 Konstytucji RP) oraz wolność majątkową i wolność działalności gospodarczej (art. 20–22 Konstytucji RP)”<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 2 pkt 26 ustawy szczepienie ochronne oznacza podanie szczepionki przeciw chorobie zakaźnej w celu sztucznego uodpornienia przeciwko tej chorobie. Jak przyjmuje się w doktrynie „[s]zczepienia ochronne są uznawane za jedno z największych osiągnięć medycyny i najskuteczniejszą ze znanych metod profilaktyki chorób zakaźnych. Powszechnie zastosowanie szczepień przyczynia się bowiem nie tylko do zmniejszenia zachorowalności na wiele chorób zakaźnych, ale też do całkowitego wyeliminowania, w skali światowej, niektórych z nich (np. ospy prawdziwej)”<sup>26</sup>. Co więcej, „[k]ryterium obligatoryjności pozwala podzielić szczepienia na obowiązkowe (obwarowane przymusem państwowym) oraz szczepienia zalecane (dobrowolne). Podział ten ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia podstaw kompensacji szkód związanych z podaniem szczepionki oraz możliwości stosowania przymusu państwowego. Nałożenie przez ustawodawcę na określone podmioty obowiązku poddania się szczepieniom jest uzasadnione powinnością państwa w zakresie dbałości o zdrowie i życie społeczeństwa jako całości, w tym poprzez skuteczną profilaktykę przed chorobami epidemicznymi (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). Jak się trafnie podkreśla

<sup>25</sup> L. Bosek, *Komentarz do art. 5, w: Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, pod red. L. Boska, Warszawa 2021, s. 3–7.

<sup>26</sup> E. Bagińska, K. Bączyk-Rozwadowska, U. Drozdowska, N. Karczewska-Kamińska, K. Krupa-Lipińska, op. cit., s. 534 i n.

w literaturze, szczepienia obowiązkowe mają na celu nie tylko ochronę konkretnych, poddawanych nim osób, ale całej populacji, w tym zwłaszcza podmiotów, które ze względu na przeciwwskazania zdrowotne nie mogą przyjąć szczepionki bądź, pomimo zaszczepienia, nie wykształcają odporności immunologicznej<sup>27</sup>.

W kontekście natomiast czterech wskazanych powyżej obowiązków, a także uwzględniając zarówno podjętą problematykę, jak i uwagi komentatorskie<sup>28</sup> nie sposób się nie zgodzić, że obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym ma kluczowe znaczenie z medycznego punktu widzenia. Obowiązek ten stanowi ponadto ukierunkowany sposób na przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii. Poza tym trzeba zwrócić uwagę, iż w art. 36 ust. 1 analizowanej ustawy ustawodawca konstruuje środek przymusu bezpośredniego, zgodnie z którym wobec osoby, która nie poddaje się m.in. obowiązkowi szczepienia, a u której podejrzewa się lub rozpoznano chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną, stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób, może być zastosowany środek przymusu bezpośredniego polegający na przytrzymaniu, unieruchomieniu lub przymusowym podaniu leków.

### 1.5. Zarys rozwiązań ustawowych i podustawowych w zakresie modelu ochrony zdrowia

Model ochrony zdrowia w polskich regulacjach prawnych został ujęty w sposób szeroki. Oznacza to, że w ramach ochrony zdrowia istnieje rozbudowany system unormowań prawnych<sup>29</sup>. Ze względu na wspomnianą wielość przepisów prawnych odnoszących się do problematyki zdrowotnej główny akcent położono na wyeksponowanie tutaj ustaw.

W przyjętym modelu ochrony zdrowia można wskazać następujące obszary: (1) działalność lecznicza i podmioty lecznicze, (2) finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, (3) prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta, (4) system informacji w ochronie zdrowia, (5) zdrowie publiczne,

<sup>27</sup> Ibidem, s. 534.

<sup>28</sup> Szerzej zob. L. Bosek, *Komentarz do art. 5*, s. 3–7.

<sup>29</sup> Dotyczy to zarówno: po pierwsze – ustaw, jak i po drugie – aktów podustawowych, a zatem innymi słowy: „[...] aktów wykonawczych służących wykonywaniu ustaw (czyli do rozporządzeń) lub aktów prawa wewnętrznego albo aktów prawa miejscowego, bo tylko tym trzem źródłom prawa można przypisać miano aktu podustawowego, co oznacza, że podstawa do ich wydania znajduje się w obowiązującej ustawie”. Tak: M. Kaczocha, *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020, s. 9.

(6) ratownictwo medyczne, (7) Państwowa Inspekcja Sanitarna, (8) choroby zakaźne, (9) ubezpieczenia dotyczące zdrowia, (10) prawo farmaceutyczne i wyroby medyczne, (11) nałogi, czyli alkoholizm, narkomania i nikotynizm, (12) zdrowie psychiczne, (13) publiczna służba krwi, (14) zawody medyczne i pracownicy służby zdrowia, (15) uzdrowiska i lecznictwo uzdrowiskowe, (16) demografia zdrowia, (17) informatyzacja ochrony zdrowia, (18) szczególne grupy osób, czyli dzieci, kobiety w ciąży, niepełnosprawni, osoby starsze, (19) chowanie zmarłych.

Organizację polskiego modelu ochrony zdrowia reguluje wiele ustaw<sup>30</sup>. Bez wątplenia ważne znaczenie w kontekście unormowań

<sup>30</sup> W układzie chronologicznym są to m.in.: Ustawa z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1947), Ustawa z dnia 26 X 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1119), Ustawa z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1850), Ustawa z dnia 7 I 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz. 78), Ustawa z dnia 19 VIII 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 685), Ustawa z dnia 9 XI 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 276), Ustawa z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 790), Ustawa z dnia 22 VIII 1997 r. o publicznej służbie krwi (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1749), Ustawa z dnia 27 VIII 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 573), Ustawa z dnia 25 VI 1999 r. o świadczeniach pieniężnych w ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1133), Ustawa z dnia 27 VII 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 886), Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1977), Ustawa z dnia 27 VIII 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1285), Ustawa z dnia 29 VII 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2050), Ustawa z dnia 8 IX 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2053), Ustawa z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 849), Ustawa z dnia 6 XI 2008 r. o akredytacji w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2135), Ustawa z dnia 6 XI 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 886), Ustawa z dnia 2 XII 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1342), Ustawa z dnia 4 II 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 75), Ustawa z dnia 11 IV 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 711), Ustawa z dnia 28 IV 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 666), Ustawa z dnia 1 VII 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 628), Ustawa z dnia 15 VII 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 479), Ustawa z dnia 22 XI 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 268), Ustawa z dnia 11 IX 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1130), Ustawa z dnia 11 IX 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1956), Ustawa z dnia 11 IX 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. 2015, poz. 1705), ustawa z dnia 25 IX 2015 r.

dotyczących szczepień ochronnych przeciwko COVID-19, a także epidemii mają dwie ustawy, mianowicie: (1) przytaczana już Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, (2) Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>31</sup>. Obok ustaw regulujących kwestie szeroko pojętej ochrony zdrowia obowiązuje także szereg regulacji podstawowych, tj. rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Skupiając jednak szczególną uwagę na zagadnieniu będącym przedmiotem niniejszych wywodów, trzeba się odnieść do kwestii zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, po pierwsze – w kontekście szczepień ochronnych przeciwko COVID-19, a także po drugie – w zakresie zasad postępowania w ramach ogłoszonego początkowo stanu zagrożenia epidemicznego, jak i istniejącego aktualnie stanu epidemii w Polsce.

Trzymając się tak przyjętego porządku rozważań, w ramach rozwiązań podstawowych w analizowanym zakresie można wskazać przykładowo: uchylone Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego<sup>32</sup>, Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>33</sup> czy Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie kwalifikacji osób przeprowadzających szczepienia ochronne przeciwko COVID-19<sup>34</sup>, które utraciło już swą moc. Aktualnie obowiązujące rozporządzenia odnoszące się do COVID-19 poddano analizie w kolejnym punkcie niniejszego artykułu.

Jeśli natomiast chodzi o akty prawa miejscowego, to w ramach ciekawych przykładów można wskazać w tym miejscu: uchwałę Nr XXIII/187/20 z dnia 7 kwietnia 2020 r. Rady Miejskiej w Oleśnie

---

o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 553) Ustawa z dnia 24 II 2017 r. o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1297), Ustawa z dnia 27 X 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1050), Ustawa z dnia 7 X 2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz.U. poz. 1875), Ustawa z dnia 10 XII 2020 r. o zawodzie farmaceuty (Dz.U. 2021, poz. 97).

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2095.

<sup>32</sup> Dz.U. poz. 433.

<sup>33</sup> Dz.U. poz. 491.

<sup>34</sup> Dz.U. poz. 293.

w sprawie przeciwdziałania sytuacji kryzysowej wywołanej COVID-19<sup>35</sup> czy uchwałę Nr XXIX/215/21 z dnia 8 lutego 2021 r. Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości z powodu COVID-19<sup>36</sup>, a także obwieszczenie Wojewody Łódzkiego z dnia 15 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu podmiotów udzielających świadczeń opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19<sup>37</sup> czy obwieszczenie Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wykazu podmiotów wykonujących działalność leczniczą, realizujących szczepienia przeciw COVID-19<sup>38</sup>.

## **2. Rozwiązania przyjęte w związku z epidemią COVID-19**

### **2.1. Sposób dystrybucji szczepionek przeciwko SARS-CoV-2**

Rozwiązania w zakresie szczepień ochronnych określone zostały w rozdziale 4 u.z.c.z.l. Zgodnie z regulacją art. 17 obowiązkowym szczepieniem ochronnym przeciw chorobom zakaźnym podlegają osoby, określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia. Osoby, które przebywają na terytorium RP przez okres krótszy niż 3 miesiące, nie są zobowiązane do poddawania się szczepieniom, z wyjątkiem szczepień poekspozycyjnych. Wykonanie szczepienia poprzedza badanie kwalifikacyjne, przeprowadzane w celu wykluczenia przeciwskażeń, a w przypadku uzyskania pozytywnego wyniku lekarz wydaje stosowne zaświadczenie, stanowiące podstawę wykonania szczepienia. Jeśli istnieją podstawy do długotrwałego odroczenia szczepienia, lekarz kieruje osobę objętą obowiązkiem szczepienia do konsultacji specjalistycznej. Z analizy tego przepisu wynika, że obowiązek poddania się szczepieniom co do zasady powstaje z mocy prawa (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 17 u.z.c.z.l.) i – jak się podkreśla w orzecznictwie NSA – jako bezpośrednio wykonalny, nie wymaga konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej<sup>39</sup>. Wykaz chorób objętych szczepieniem obowiązkowym, podmioty obowiązane do poddania się temu

<sup>35</sup> Dz.Urz. Województwa Opolskiego 2020, poz. 1175.

<sup>36</sup> Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego 2021, poz. 743.

<sup>37</sup> Dz.Urz. Województwa Łódzkiego 2021, poz. 238.

<sup>38</sup> Dz.Urz. Województwa Świętokrzyskiego 2021, poz. 814.

<sup>39</sup> Zob. wyrok NSA z 6 IV 2011 r., II OSK 32/11, Legalis nr 367413.

szczepieniu, wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepienia, kwalifikacje osób przeprowadzających szczepienia ochronne, sposób przeprowadzania szczepień ochronnych, tryb przeprowadzania konsultacji specjalistycznej dla osób, w przypadku których lekarskie badanie kwalifikacyjne daje podstawy do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia ochronnego, czy stosowne wzory określonych dokumentów w sposób szczegółowy określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych<sup>40</sup>. W aspekcie podmiotowym do przyjęcia szczepionki są zobowiązane wszystkie osoby przebywające na terytorium RP przez okres dłuższy niż 3 miesiące (z wyjątkiem tzw. szczepień poekspozycyjnych), zwłaszcza dzieci i młodzież do 19 roku życia. Szczepienia wymagane są co do zasady w zakresie 14 chorób zakaźnych wyliczonych w § 2 rozporządzenia. Już w tym miejscu należy stwierdzić, że wirus SARS-CoV-2, prowadzący do rozwinięcia się przeciw ostrej choroby zakaźnej dróg oddechowych COVID-19, nie został w ramach omawianego aktu wykonawczego objęty obowiązkiem szczepień ochronnych.

Pozostawienie kwestii szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia zapewnia elastyczność przyjętych rozwiązań i umożliwia szybką ich modyfikację wraz z postępem nauk medycznych oraz zmieniającą się sytuacją epidemiczną kraju. Obowiązek poddania się szczepieniu obejmuje nie tylko, jak trafnie podkreśla doktryna i orzecznictwo, sam akt podania szczepionki, lecz także wszystkie czynności z nim związane, zwłaszcza zaś tzw. badanie kwalifikacyjne poprzedzające podanie preparatu<sup>41</sup>.

W art. 18 ustawy określono natomiast między innymi, że osoby, które nie są uprawnione z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, podlegają szczepieniom ochronnym na koszt państwa. Na marginesie warto wskazać, że Minister Zdrowia, mając na względzie konieczność stworzenia stałego systemu zaopatrzenia w szczepionki podmiotów, które przechowują szczepionki i przeprowadzają szczepienia ochronne, oraz biorąc pod uwagę wymagania Dobrej Praktyki Dystrybucyjnej w rozumieniu przepisów prawa farmaceutycznego i bezpieczeństwa obrotu szczepionkami, wydał w tym zakresie Rozporządzenie z dnia 21 kwietnia 2017 r.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 753.

<sup>41</sup> Zob. np. wyrok NSA z 6 IX 2017 r., II GSK 2399/15, Legalis nr 1652129. Z literatury zob. N. Karczewska-Kamińska, *Przymus leczenia i inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta*, Warszawa 2018, s. 203–204.

w sprawie zapotrzebowania na szczepionki służące do przeprowadzania szczepień obowiązkowych<sup>42</sup>.

Poza obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi ustawodawca określił w art. 19 ustawy także kategorię zalecanych szczepień ochronnych, czyli takich, których zastosowanie nie zostało objęte obowiązkiem, przy czym zgodnie z art. 19 ust. 7 ustawy koszt zakupu szczepionki ponosi osoba poddająca się takiemu szczepieniu, a w przypadku pracowników narażonych na działanie biologicznych czynników chorobotwórczych – pracodawca (art. 20 ust. 3 ustawy), co tworzy w istocie system partycypacji w kosztach świadczeń zdrowotnych, niezgodny z określoną w Konstytucji RP zasadą równego dostępu do tych świadczeń. Minister Zdrowia, uwzględniając zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia i cele nadzoru epidemiologicznego, wydał Rozporządzenie z dnia 16 września 2010 r. w sprawie wykazu zalecanych szczepień ochronnych oraz sposobu finansowania i dokumentowania zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi<sup>43</sup>. Wskazany akt wykonawczy w ramach wykazu (zamkniętego katalogu) zalecanych szczepień ochronnych także nie uwzględnia szczepień przeciw COVID-19.

Dokonując oceny opisanej regulacji, należy podkreślić, że delegacja ustawowa dla Ministra Zdrowia została sformułowana w sposób niewłaściwy, ponieważ nie określa kryteriów uznania określonego zakażenia, choroby zakaźnej za chorobę o charakterze epidemicznym, uzasadniających stosowanie do niej przepisów ustawy. Powyższe powoduje niezgodność zarówno przepisów zawierających delegację, jak również rozporządzeń wydanych na ich podstawie z regułami przyzwoitej legislacji.

Ustawą nowelizującą z dnia 21 stycznia 2021 r.<sup>44</sup> do ustawy dodane zostały między innymi artykuły 21c–21f, odnoszące się do szczepień przeciwko COVID-19. Zgodnie z powyższą regulacją, w przypadku wystąpienia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ogłoszonych z powodu COVID-19, przeprowadzane są szczepienia ochronne, poprzedzone badaniem kwalifikacyjnym w celu wykluczenia przeciwwskazań do jego wykonania. Zakup szczepionek oraz koszt

<sup>42</sup> Dz.U. 2017, poz. 848.

<sup>43</sup> Dz.U. 2010 Nr 180, poz. 1215.

<sup>44</sup> Zob. art. 12 Ustawy z dnia 21 I 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 159).



przeprowadzenia szczepień pokrywany jest ze środków publicznych. Podstawą przeprowadzenia szczepienia jest skierowanie. Dodatkowo ustawa określa warunki utworzenia centralnego elektronicznego systemu rejestracji na szczepienia ochronne przeciwko COVID-19 oraz przetwarzania zgromadzonych w tym systemie danych.

Za niezrozumiałe można uznać posługiwanie się przez ustawodawcę terminem *szczepienie przeciwko COVID-19*, gdy w rzeczywistości szczepienie dotyczy nie choroby, a wywołującego ją czynnika biologicznego – wirusa SARS-CoV-19.

Minister Zdrowia określił w drodze rozporządzenia: (1) kwalifikacje osób przeprowadzających badanie kwalifikacyjne w celu wykluczenia przeciwwskazań do wykonania szczepienia, przeprowadzane przez lekarza lub osobę posiadającą określone kwalifikacje, (2) kwalifikacje osób przeprowadzających szczepienia ochronne przeciwko COVID-19, są to: fizjoterapeuci, farmaceuci, higienistki szkolne i diagnostki laboratoryjni, posiadający określone kwalifikacje – uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa osób poddanych tym szczepieniom. W tej materii obowiązuje Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie kwalifikacji osób przeprowadzających badania kwalifikacyjne i szczepienia ochronne przeciwko COVID-19<sup>45</sup>. Uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2020 r. przyjęty został Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19<sup>46</sup>. W dokumencie tym określono cztery etapy szczepień, wyznaczające kolejność udzielania szczepień ochronnych poszczególnym uprawnionym do tego osobom. Zgodnie z treścią tego dokumentu, w etapie 0 zaszczepieni mają zostać pracownicy sektora ochrony zdrowia oraz pracownicy pomocy społecznej, w etapie I zaszczepieni mają zostać pensjonariusze placówek pomocy społecznej oraz zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych, osoby powyżej 60 roku życia w kolejności od najstarszych, służby mundurowe oraz nauczyciele, w etapie II zaszczepione mają być osoby poniżej 60 lat z chorobami zwiększającymi ryzyko ciężkiego przebiegu COVID-19, w trakcie diagnostyki i leczenia, wymagającego wielokrotnego lub częstego kontaktu z placówkami ochrony zdrowia, oraz osoby zapewniające funkcjonowanie podstawowej działalności państwa i narażone na zakażenie ze względu na częste kontakty społeczne, wreszcie w etapie III mają zostać zaszczepieni wszyscy pozostali dorośli.

<sup>45</sup> Dz.U. 2021, poz. 668.

<sup>46</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/narodowy-program-szczepien-przeciw-covid-19> (dostęp: 28 X 2021).

Narodowy Fundusz Zdrowia wydał w dniu 18 grudnia 2020 r. Wytyczne dotyczące szczepień przeciw COVID-19<sup>47</sup> dla szpitali węzłowych, szpitali niewęzłowych, zakładów opiekuńczo-leczniczych oraz uzdrowisk, w którym powieliła powyższą kolejność szczepień.

Trzeba w tym miejscu dodać, że zgodnie z § 1 najnowszego Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>48</sup> dodano nowy rozdział 6a pt. „Obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych”<sup>49</sup>. Regulacja ta ma takie znaczenie, że z dobrowolności poddania się szczepieniu przeciwko COVID-19 wyłączono określone grupy osób i są to: (1) osoby wykonujące zawód medyczny w podmiotach wykonujących działalność leczniczą oraz osoby wykonujące czynności zawodowe w tych podmiotach, inne niż wykonywanie zawodu medycznego, (2) osoby zatrudnione oraz osoby

<sup>47</sup> Zob. <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/wytyczne-dotycajace-szczepien-przeciw-covid-19-dla-szpitali-wezlowych-szpitali-niewezlowych-zol-i-ora-z-uzdrowisk,7881.html> (dostęp: 28 X 2021).

<sup>48</sup> Dz.U. 2021, poz. 2398. Zob. tym samym Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 III 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491), zwłaszcza rozdział 6a. Obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych i § 12a–b.

<sup>49</sup> Według § 12a ust. 1. tego rozporządzenia obowiązkowi szczepień przeciwko COVID-19 podlegają: (1) osoby wykonujące zawód medyczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 15 IV 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2021, poz. 711, 1773 i 2120) w podmiotach wykonujących działalność leczniczą oraz osoby wykonujące czynności zawodowe w tych podmiotach, inne niż wykonywanie zawodu medycznego; (2) osoby zatrudnione oraz osoby realizujące usługi farmaceutyczne, zadania zawodowe lub czynności fachowe w aptece ogólnodostępnej lub punkcie aptecznym; (3) studenci kształcący się na kierunkach przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego, o którym mowa w art. 68 ust. 1 pkt 1–8 Ustawy z dnia 20 VII 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2021 poz. 478, 619, 1630, 2141 i 2232). Stosownie do ust. 2 osoby, o których mowa w ust. 1, są obowiązane poddać się szczepieniu ochronnemu, którego efektem będzie otrzymanie unijnego cyfrowego zaświadczenia w rozumieniu art. 2 pkt 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 VI 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz.Urz. UE L 211 z 15.06.2021, str. 1), w terminie nie późniejszym niż do dnia 1 marca 2022 r. natomiast w myśl ust. 3. obowiązek, o którym mowa w ust. 1, ma zastosowanie także do osób, u których do dnia 1 III 2022 r. upłynie więcej niż 6 miesięcy od uzyskania pozytywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2. Co więcej, zgodnie z § 12b, obowiązek, o którym mowa w § 12a ust. 1, stosuje się do osób, które nie mają przeciwwskazań do szczepienia w zakresie stanu ich zdrowia.

realizujące usługi farmaceutyczne, zadania zawodowe lub czynności fachowe w aptece ogólnodostępnej lub punkcie aptecznym, (3) studenci kształcący się na kierunkach przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego, m.in. na kierunkach: lekarskim, lekarza dentystry, farmaceuty, pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty oraz ratownika medycznego. Obowiązek ten dotyczy określonego terminu, który przypada nie później niż do dnia 1 marca 2022 r. Poza tym obowiązek poddania się szczepieniu ochronnemu przeciwko COVID-19 dotyczy także osób, u których do 1 marca 2022 r. upłyne więcej niż 6 miesięcy od uzyskania pozytywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2. Co więcej, obowiązek poddania się szczepieniu przeciwko COVID-19 stosuje się do osób, które nie mają przeciwwskazań do szczepienia w zakresie stanu ich zdrowia.

## **2.2. Ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii**

Wystąpienie w Polsce stanu epidemii spowodowało ustanowienie wielu ograniczeń, nakazów i zakazów. Aktem prawnym, którym zapoczątkowano wprowadzenie czasowych ograniczeń, nakazów i zakazów, było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>50</sup>. Zgodnie z § 1 tego aktu wykonawczego od dnia 31 marca 2020 r. do odwołania ustala się, że obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na wysoką zachorowalność wywołaną przez zakażenie wirusem SARS-CoV-2 wprowadzono w drodze kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów określone ograniczenia, nakazy i zakazy. Uchwalono łącznie szesnaście takich regulacji, noszących ten sam tytuł<sup>51</sup>, wydanych w okresie 20 miesięcy,

<sup>50</sup> Dz.U.2020, poz. 566.

<sup>51</sup> Są to Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: (1) z dnia 31 III 2020 r. (Dz.U. poz. 566), (2) z dnia 10 IV 2020 r. (Dz.U. poz. 658), (3) z dnia 19 IV 2020 r. (Dz.U. poz. 697), (4) z dnia 2 V 2020 r. (Dz.U. poz. 792), (5) z dnia 16 V 2020 r. (Dz.U. poz. 787), (6) z dnia 29 V 2020 r. (Dz.U. poz. 964), (7) z dnia 19 VI 2020 r. (Dz.U. poz. 1066), (8) z dnia 7 VIII 2020 r. (Dz.U. poz. 1356), (9) z dnia 9 X 2020 r. (Dz.U. poz. 1758), (10) z dnia 26 XI 2020 r., (Dz.U. poz. 2091), (11) z dnia 1 XII 2020 r. (Dz.U. poz. 2132), (12) 21 XII 2020 r. (Dz.U. poz. 2316), (13) z dnia 14 I 2021 r. (Dz.U. poz. 91), (14) z dnia

tj. do dnia zamknięcia stanu prawnego niniejszego artykułu. Postawę prawną do wydania tych rozporządzeń Rady Ministrów stanowi art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 u.z.c.z.l. Warto przytoczyć treść art. 46a tej ustawy, zgodnie z którym w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez Ministra Zdrowia, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Spraw Administracji Publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: (1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, (2) rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b<sup>52</sup> – mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Dokonując analizy powyżej wskazanych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, można wyodrębnić dwa odrębne obszary obostrzeń. W pierwszej kategorii mieści się sposób określonego zachowania się dotyczący m.in.: obowiązku odbycia kwarantanny, ograniczeń określonego sposobu przemieszczania się, ograniczeń w prowadzeniu różnych typów działalności gospodarczej, ustanowienia limitów osób w obiektach handlowych lub usługowych, nakazu określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązku

---

26 II 2021 r. (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 447), (15) z dnia 19 III 2021 r. (Dz.U. poz. 512), (16) z dnia 6 V 2021 r. (Dz.U. poz. 861).

<sup>52</sup> Zgodnie z art. 46b u.z.c.z.l.: w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić: (1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4 [ogłoszenie i odwoływanie stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii – P.S, P.J.]; (2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców; (3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; (4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; (4a) obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów; (5) obowiązek poddania się kwarantannie; (6) miejsce kwarantanny; (7) (uchylony) (8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia; (9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów; (10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; (11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; (12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się; (13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu.

stosowania środków profilaktycznych, czasowego ograniczenia korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązku ich zabezpieczenia, ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców oraz obowiązku wykonania określonych zabiegów sanitarnych, zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, nakazu udostępnienia nieruchomości, lokali i terenów przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, czasowego ograniczenia korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązków ich zabezpieczenia, ograniczenia, zakazów i nakazów obowiązujących na obszarze, na którym wystąpił stan epidemii, ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązku poddania się kwarantannie i testom diagnostycznym w kierunku SARS-CoV-2. Do drugiej kategorii można zaliczyć obowiązek szczepień ochronnych przeciwko COVID-19, który został wprowadzony przepisami przytoczonego już rozporządzenia Rady Ministrów<sup>53</sup> i wszedł w życie z dniem 15 stycznia 2021 r. Kolejne regulacje aktów wykonawczych dotyczące szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 wprowadzają określoną kolejność poddawania szczepieniom osób, które się do niego kwalifikują. W związku z tym, podmioty przeprowadzające szczepienia ochronne przeciwko COVID-19 mają obowiązek stosowania tych szczepień z zachowaniem powyższej kolejności<sup>54</sup>.

### **3. Ocena zgodności sposobu dystrybucji szczepionek przeciwko SARS-CoV-2 z konstytucyjnym modelem ochrony zdrowia**

#### **3.1. Kryteria oceny dystrybucji szczepionek i kwestia ustanowienia stanu epidemii**

Dokonując oceny zgodności sposobu dystrybucji szczepionek przeciwko COVID-19 z konstytucyjnym modelem ochrony zdrowia, uwagę skupiono na trzech jej aspektach. Przyjęte rozwiązanie skonfrontowano

<sup>53</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 I 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 91).

<sup>54</sup> Zob. w tym zakresie § 27 z rozdziału 4. pt. „Szczepienia ochronne przeciwko COVID-19” oraz § 28 pt. „Przepisy przejściowe” aktualnie obowiązującego Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 V 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 861).

z: po pierwsze – zasadą ochrony zdrowia, po drugie – zasadą równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, po trzecie – z wyjątkami konstytucyjnymi.

Zasadne wydaje się w tym miejscu poddanie ocenie również działania państwa, polegające na wprowadzeniu stanu epidemii. Trzeba się zgodzić z M. Radajewskim, że „[p]andemia COVID-19, która wybuchła w pierwszej połowie 2020 r., skłoniła władze wielu państw do nadzwyczajnych działań mających zapobiec rozprzestrzenianiu się nowej choroby. Nie ograniczały się one jedynie do usprawnienia funkcjonowania służby zdrowia, ale objęły swoim zakresem także wiele dziedzin życia społecznego, a nawet prywatnego. Dochodziło w ten sposób do ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela na rzadko spotykaną wcześniej skalę. Analogiczne działania zostały podjęte również przez polskie władze. Liczne wątpliwości, jakie wywołały one w debacie publicznej, skłaniają do refleksji naukowej na temat prawnych aspektów ograniczania praw i wolności w związku z epidemią”<sup>55</sup>. Odnosząc się zatem do wprowadzonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, należy przyjąć, że muszą one z jednej strony „respektować zasady limitowania tych praw obowiązujące w normalnych warunkach funkcjonowania państwa”<sup>56</sup>, w szczególności zgodność tej limitacji z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z drugiej jednak strony wydaje się, że „[d]o zwalczania szczególnie groźnych chorób zakaźnych może być zatem niezbędne jednoczesne obowiązywanie zarówno stanu klęski żywiołowej, jak i stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego”<sup>57</sup>. Pamiętać trzeba, że stan epidemii w świetle Konstytucji RP nie jest stanem nadzwyczajnym<sup>58</sup>, uzasadniającym wprowadzanie daleko idących ograniczeń praw i wolności obywateli oraz ich grup. To przecież stan klęski żywiołowej, będąc jednym z trzech stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP (zob. art. 232), stanowi instytucję wyjątkową, wprowadzaną wyłącznie w ostatecznych sytuacjach, a przez to pozwalającą na radykalną ingerencję w sferę praw człowieka. Wśród

<sup>55</sup> M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, w: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, pod red. T. Gardockiej, D. Jagiełły, Warszawa 2020, s. 77.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 91 i n.

<sup>58</sup> L. Bosek, *Komentarz do art. 46a*, w: *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, s. 739 i n.

innych różnic pomiędzy wprowadzonym stanem epidemii a stanem nadzwyczajnym można wymienić to, iż obowiązujące w polskim prawie regulacje art. 46a i 46b u.z.c.z.l. „[...] ograniczyły zakres swobodnego uznania Rady Ministrów przy ocenie konieczności ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, wyznaczony normami Konstytucji RP (art. 228 Konstytucji RP), ponieważ upoważnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń ustanawiających czasowe ograniczenia, zakazy i nakazy przeciwepidemiczne – zgodnie z zasadą proporcjonalności z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP – ogranicza możliwość stwierdzenia, że w ogóle celowe i dopuszczalne jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ze względu na zagrożenie epidemiczne”<sup>59</sup>. Przepis art. 46a u.z.c.z.l. realizuje więc konstytucyjną zasadę proporcjonalności działania władzy publicznej. Co więcej, odnosząc się do kwestii wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii to nie występuje tu warunek w zakresie jego wejścia w życie czy dalszego obowiązywania poprzez zatwierdzenie przez Sejm, jak to ma miejsce w przypadku instytucji stanów nadzwyczajnych. Stan epidemii znajduje się zatem poza kontrolą władzy ustawodawczej.

### 3.2. Wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Przede wszystkim należy zauważyć, że uchwała Rady Ministrów regulująca kolejność szczepień nie stanowi źródła prawa, zgodnie bowiem z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, uchwały mają charakter wewnętrzny i obowiązują wyłącznie jednostki organizacyjne, podległe organowi, który wydał taki akt. Poza tym, określona w omawianym akcie kolejność wykonywania szczepień pozostaje w sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą równego dostępu do świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych, jak i określonymi od tej zasady wyjątkami. Nawet bowiem przyjęcie zaproponowanej w niniejszym artykule rozszerzającej wykładni wyjątków od zasady równego dostępu do świadczeń nie uprawnia do udzielania szczególnej opieki zdrowotnej pracownikom służby zdrowia, pracownikom służb mundurowych czy nauczycielom, nie wynika to bowiem z urzeczywistniania przez organy państwa zasad sprawiedliwości społecznej. Można oczywiście bez trudu wskazać na

<sup>59</sup> Ibidem.

inne uzasadnienia dla takiego sposobu dystrybucji szczepionek, na przykład zwiększone ryzyko przenoszenia wirusa przez określone grupy zawodowe, konieczność zaangażowania należących do nich osób do działań, zwiększających możliwość zarażenia się czy wreszcie uznanie przez ustawodawcę istotności poszczególnych grup i osób dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa, w szczególności w obszarze ochrony zdrowia. Tym niemniej, powyższe uzasadnienia wykraczają poza określone w art. 68 ust. 3 Konstytucji RP wyjątki, uprawniające do pozytywnej dyskryminacji. Niezrozumiałe i niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony zdrowia było także początkowe całkowite pominięcie w programie szczepień przeciwko COVID-19 osób, które ukończyły 16 rok życia, a nie ukończyły 18 lat. Jak wynika z informacji przekazanych przez producentów szczepionek, niektóre z nich można stosować już od 16 roku życia.

W tej sytuacji należy uznać, że w wymiarze normatywnym nie funkcjonuje żaden system udzielania szczepień ochronnych, a zatem nie ma powodu, by odmawiać wydania skierowania na szczepienie osobom, które nie zostały uwzględnione w aktualnym etapie, określonym przez Radę Ministrów. Istotnym zagadnieniem wydaje się ustalenie, czy można zrekonstruować obowiązek władz państwowych do uchwalenia w tym zakresie stosownej regulacji prawnej.

Zgodnie z brzmieniem art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, przesłanką do wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego jest wystąpienie szczególnych zagrożeń, wobec których zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. W myśl obowiązujących przepisów konstytucyjnych, stany nadzwyczajne wprowadzane są jednak wyłącznie fakultatywnie, na co wskazuje zastosowanie przez ustrojodawcę słowa *może*. Tym samym władze publiczne nie są zobowiązane do wprowadzenia w obecnej sytuacji stanu wyjątkowego, jeśli w ich ocenie nie jest to niezbędne.

Tym niemniej, korelatem prawa do ochrony zdrowia, określonego w art. 68 Konstytucji RP jest obowiązek państwa w zakresie utrzymywania odpowiedniego systemu świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie natomiast z art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP, Rada Ministrów zobowiązana jest do zapewnienia wykonania ustaw. Niepodejmowanie zgodnych z przepisami Konstytucji RP działań przez Radę Ministrów oraz Ministra Zdrowia musi być zatem ocenione negatywnie. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której system dystrybuowania szczepionek na niebezpieczną, bezpośrednio zagrażającą życiu chorobę, opiera się o pozaprawne reguły o niejasnym charakterze.



Co prawda powyższe reguły mogą być poprawne z punktu widzenia reguł zwalczania epidemii czy praktykowania medycyny, ale ich zasadnicza słabość w postaci braku możliwości egzekwowania przez aparat państwowy przyczynia się do tego, że podjęte środki nie są w pełni skuteczne i nie zabezpieczają życia i zdrowia obywateli.

Należy także podkreślić, że nawet w przypadku niewprowadzenia stanu wyjątkowego możliwe jest stosunkowo szybko wprowadzenie obowiązku szczepień przeciwko COVID-19. Jak już wspomniano, czynniki chorobotwórcze, które podlegają przymusowym szczepieniom, wyszczególnione zostały w wykazie, stanowiącym załącznik do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Wystarczające jest dokonanie nowelizacji tego załącznika przez Ministra Zdrowia, aby szczepienie przeciwko COVID-19 stało się obowiązkiem, podlegającym przymusowi państwowemu. Takie działanie, wobec niskiej obecnie liczby osób poddających się szczepieniu w sposób dobrowolny, wydaje się obecnie niezbędne.

## Podsumowanie

Wprowadzony w Polsce stan epidemii wiąże się z wieloma ograniczeniami, nakazami czy zakazami. Dochodzi do ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Jednakże biorąc pod uwagę zagrożenia, jakie wynikają z epidemii koronawirusa SARS-CoV-2 powodującego chorobę zakaźną COVID-19, trudno negatywnie ocenić wdrożenie stanu przeciwepidemicznego, pomimo sformułowanych wcześniej zastrzeżeń. Bez wątpienia najbardziej istotnym mankamentem jest brak podstawy prawnej uzasadniającej wprowadzenie powszechnego obowiązku stosowania środków profilaktycznych, takich jak np. zasłanianie ust i nosa w przestrzeni publicznej czy obowiązek poddawania się kwarantannie lub izolacji. Do tej pory był widoczny także brak podstawy prawnej do prowadzenia programu szczepień ochronnych przeciwko COVID-19, które mają mieć charakter obowiązkowy. Aktualnie pewne zmiany w kontekście szczepień przeciwko COVID-19 wynikają z najnowszych regulacji ograniczających dobrowolność w tym zakresie. Otóż obowiązkowi przedmiotowych szczepień podlegają określone grupy osób (osoby wykonujące zawód medyczny w podmiotach wykonujących działalność leczniczą oraz osoby wykonujące czynności zawodowe w tych podmiotach, inne niż wykonywanie zawodu medycznego, jak

i osoby zatrudnione oraz osoby realizujące usługi farmaceutyczne, zadania zawodowe lub czynności fachowe w aptece ogólnodostępnej lub punkcie aptecznym czy studenci kształcący się na kierunkach przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego). Obowiązek poddania się temu szczepieniu przypada nie później niż na dzień 1 marca 2022 r. Ponadto obowiązek ten ma zastosowanie także do osób, u których do dnia 1 marca 2022 r. upłynie więcej niż 6 miesięcy od uzyskania pozytywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2. Co ważne, obowiązek szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 stosuje się do osób, które nie mają przeciwwskazań do szczepienia w zakresie stanu ich zdrowia.

Powyzsze uchybienia są niepokojące o tyle, że utrudniają sprawne wyegzekwowanie poszczególnych ograniczeń, co może wpływać na niedostateczny zakres ich stosowania. Dodatkowo, w warunkach stosowania rozwiązań jawnie sprzecznych z treścią ustawy zasadniczej może następować rozmycie odpowiedzialności urzędników państwa, którzy zajmują się ich wdrażaniem.

## **LEGAL REGULATIONS IN THE FIELD OF PROTECTIVE VACCINATIONS AGAINST COVID-19 – SELECTED PROBLEMS**

### **Summary**

Undoubtedly, the end of 2019 will be recorded in the annals of modern human history as a time which resulted in an unprecedented event. This is because this year, the global epidemic of the SARS-CoV-2 virus broke out. This virus, on the other hand, leads to the development of an acute infectious disease of the respiratory tract, known as COVID-19. Therefore, the state of epidemic threat that was initially introduced in Poland, and then transformed into the current epidemic state, requires a particular reaction from the state authorities and also, it would seem, an appropriate response to the situation by the citizens themselves. In such exceptional circumstances, the obligation arises for the state to protect the life and health of its citizens, both in the area of enacting the relevant law and its implementation. However, there is a remedy for the growing number of new cases of COVID-19 and deaths in this context, namely the possibility of performing preventive vaccinations against this disease.

This article aims to analyze and evaluate the legal regulations on preventive vaccinations against COVID-19 introduced in Poland. In this regard, reference is made to the basic assumptions used in the constitutional model of health care in Poland. In this context, the principle of equal access to health care services financed from public funds and the constitutional exceptions to the principle of equal access to benefits, such as children, pregnant women, disabled and elderly people

are discussed, as well as the principle of the active role of the state in combating epidemic threats. These considerations are complemented by an outline of the statutory and sub-statutory solutions in the health care model. The analysis also covers legal solutions adopted with regard to the COVID-19 epidemic, and presents the distribution of SARS-CoV-2 vaccines as well as restrictions, orders and bans in connection with the epidemic. In addition, the compliance of the distribution of SARS-CoV-2 vaccines with the constitutional model of health protection is assessed, with the criteria for assessing this distribution in the context of establishing the state of the epidemic being singled out.

**Keywords:** preventive vaccinations – health protection – SARS-CoV-2 virus – COVID-19 – state of the epidemic – restrictions, orders and bans

## LITERATURA

- Bagińska E., *Odpowiedzialność za brak dostępności do świadczeń zdrowotnych należnych w ramach systemu opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Odpowiedzialność podmiotów będących organizatorami systemu opieki zdrowotnej za brak dostępności świadczeń zdrowotnych*, w: *Odpowiedzialność prywatnoprawna. System Prawa Medycznego*, t. 5, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021.
- Bagińska E., Bączyk-Rozwadowska K., Drozdowska U., Karczewska-Kamińska N., Krupa-Lipińska K., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu (w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych). Odpowiedzialność za szkody doznane w następstwie szczepień ochronnych*, w: *Odpowiedzialność prywatnoprawna. System Prawa Medycznego*, t. 5, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bosek L., *Komentarz do art. 46a*, w: *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, pod red. L. Boska, Warszawa 2021.
- Bosek L., *Komentarz do art. 5*, w: *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, pod red. L. Boska, Warszawa 2021.
- Bosek L., *Komentarz do art. 68*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- Dercz M., Izdebski H., *Organizacja ochrony zdrowia Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, Warszawa–Poznań 2001.
- Dercz M. (red.), Izdebski H., Rek T., *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013.
- Kaczocha M., *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020.
- Karczewska-Kamińska N., *Przymus leczenia i inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta*, Warszawa 2018.
- Kostyńska M., *Koronawirus SARS-CoV-2 – słowniczek pojęć, które warto znać*, <https://www.medonet.pl/zdrowie,koronawirus-sars-cov-2---sloowniczek-pojec--ktore-warto-znac,artykul,70847711.html> (dostęp: 28 X 2021).
- Lach D.E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011.

- Michalska-Badziak R., *Ochrona zdrowia. Zagadnienia ogólne*, w: *Prawo administracyjne materialne*, pod red. Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, M. Stahl, Warszawa 2014.
- Nosko J., *Promocja zdrowia i ochrona zdrowia jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, cz. 1, „Zdrowie Publiczne” 2000, nr 4.
- Nosko J., *Promocja zdrowia i ochrona zdrowia jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, cz. 2, „Zdrowie Publiczne” 2000, nr 5.
- Prokop K., *Prawo do ochrony zdrowia w świetle art. 68 Konstytucji RP*, w: *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, pod red. T. Mróz, Białystok 2011.
- Radajewski M., *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, w: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, pod red. T. Gardockiej, D. Jagiełły, Warszawa 2020.
- Wojtczak K., *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23).

SOFYA CHASHCHINA\*

## Współczesne tendencje w obszarze ochrony konsumentów na rynku usług finansowych z uwzględnieniem regulacji instytucji ochrony konsumentów: Rzecznika Finansowego i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Osoba korzystająca z usług finansowych, niezależnie od tego, czy jest osobą fizyczną, czy osobą prawną, może w razie sporu z instytucją finansową wszcząć postępowanie cywilne w sądzie<sup>2</sup>. Jednak biorąc pod uwagę sytuację faktyczną i ekonomiczną pewnych grup osób, zostały stworzone takie rozwiązania prawne, które ułatwiają osobom fizycznym dochodzenie swoich praw. Stworzono bowiem instytucje, które mają za zadanie wspieranie osób na różnych etapach postępowania, a nawet przed jego wszczęciem, niezależnie od postępowania sądowego. Przykładem może być tu powiatowy rzecznik konsumentów, który ma przede wszystkim za zadanie doradzać konsumentom, udzielać informacji prawnej. Niektóre z instytucji ochrony konsumentów mają charakter bardziej uniwersalny i wspierają ich w każdej sprawie, inne to wyspecjalizowane instytucje, które zajmują się sprawami o ograniczonym zakresie przedmiotowym.

---

\* Sofya Chashchina, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, <https://orcid.org/0000-0002-7423-9351>.

<sup>1</sup> Artykuł naukowy jest wynikiem pracy w projekcie *Szkola ortów* pt. *Ochrona konsumenta usług finansowych w prawie polskim i europejskim* realizowanym na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>2</sup> M. Sieradzka, *Pozew grupowy jako instrument prywatnoprawnej ochrony interesów konsumentów z tytułu naruszenia reguł konkurencji*, Warszawa 2012, s. 386.

Powyższe skłania do spojrzenia na ochronę, której udziela się uczestnikom rynku usług finansowych, nie tylko z perspektywy przepisów materialnoprawnych, lecz także regulacji kształtujących instytucje chroniące konsumentów. Nawet w samej Unii Europejskiej (UE), nie sięgając dalej do praktyki światowej, wyróżnia się różnorodne podmioty, którym przypisuje się ochronę konsumentów. Oprócz instytucji, których głównym zadaniem jest ochrona konsumenta, w spisie znajdują się również banki centralne państw członkowskich UE<sup>3</sup>. Celowe wydaje się wobec tego dokonanie analizy systemowej wskazanych wyżej instytucji i spojrzenie pod kątem ochrony udzielanej podmiotom słabszym na rynku finansowym niezależnie od ram organizacyjnych, w których podmioty te występują.

Do wielości instytucji dochodzi też problem określenia, kto jest podmiotem chronionym. Brak jednolitego nazewnictwa podmiotu, który według przepisów uprawniony jest do korzystania ze specyficznych ochronnych rozwiązań prawnych, skłania do rozważenia kolejnego aspektu, mianowicie: czy sposób określenia i zdefiniowania podmiotu w aktach prawnych ma istotne znaczenie dla korzystania z ochrony prawnej przez tę osobę. Zatem czy istnieje rzeczywista różnica pomiędzy *konsumentem* a *klientem*, czy obecnie mamy do czynienia tylko z synonimicznymi określeniami prawnymi, które w swojej istocie mają na celu ochronę jednolitego kręgu podmiotów?

To pytanie badawcze staje się kluczowe także ze względu na liczne głosy optujące za włączaniem kolejnych grup podmiotów do obszaru „jurysdykcji” instytucji ochrony *konsumentów* czy, również ustawowo, *klientów* na rynku usług finansowych ze względu na ich cechy szczególne i warunki, na których są zmuszeni uczestniczyć w transakcjach na tym rynku, a w ślad za tymi głosami idą zmiany legislacyjne. Są to głosy nie tylko badaczy, lecz również organów państwowych. Tak m.in. stwierdził Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (Rzecznik MSP): „zasadne byłoby również rozszerzenie katalogu przedsiębiorców, którym (Rzecznik Finansowy) mógłby udzielać wsparcia”, a byłyby to, w rozumieniu Rzecznika MSP, mikroprzedsiębiorstwa<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Instytucje ochrony konsumenta na stronie internetowej Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, <https://www.eba.europa.eu/consumer-corner/national-competent-authorities-for-consumer-protection> (dostęp: 26 IV 2021).

<sup>4</sup> Rzecznik MSP, Pismo do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – pismo zawierające uwagi Rzecznika MSP do projektu ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego (UC125) z prośbą o ich uwzględnienie,

Od wymiaru **instytucjonalnego** ochrony konsumenta zależy efektywność i sprawność działań nakierowanych na wyrównywanie pozycji konsumenta na rynku. Akcent stawiany na wymiar instytucjonalny wynika przede wszystkim z funkcji, które pełni ochrona konsumenta. Między innymi edukacja konsumencka – jako jedna z form tej ochrony – bez rozbudowanej sieci instytucjonalnej jest bardzo utrudniona.

Nie można pominąć również tej okoliczności, że konsument usług oferowanych na rynku finansowym pośrednio podlega przepisom publicznoprawnym, które regulują działalność przedsiębiorców finansowych. Od kształtu tych przepisów w pewnej mierze zależy będzie sytuacja konsumenta. Mowa tu przede wszystkim o dokumentach wydawanych przez organy nadzorcze rynku finansowego, które nie są aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi, ale są tak zwanym *soft law*, których treść jest wiążąca tylko dla instytucji finansowych, czyli podmiotów podlegających nadzorowi. Dla przykładu dokumenty te wprowadzają dodatkowe wymogi formalne, jak również wymogi zbadania rzeczywistych potrzeb klienta, które określane są także przez akty prawa powszechnie obowiązującego o charakterze nadzorczym. Zatem w praktyce wpływ rekomendacji może być porównywalny z mocą aktu prawnego, ich postanowienia mogą między innymi wydłużać proces otrzymania kredytu czy ubezpieczenia, a także wymagać od klienta podania informacji z zakresu własnej sytuacji materialnej i życiowej, która – na przykład przed wydaniem danych rekomendacji przez Komisję Nadzoru Finansowego – nie była wymagana<sup>5</sup>.

Poniższe rozważania dotyczą kluczowych polskich instytucji ochrony konsumenta rynku finansowego: Rzecznika Finansowego (RzF) oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezesa UOKiK), a także zmian w zakresie ich funkcjonowania. Jako rynek finansowy jest rozumiany obszar, w którym odbywają się transakcje pomiędzy konsumentem a instytucją finansową, na przykład bankiem, ubezpieczycielem czy biurem maklerskim. Poza krajowymi regulacjami są przywołane także akty prawa unijnego, by z perspektywy unijnego prawodawcy pokazać, jak kształtuje się wizja odpowiedniej, efektywnej

---

<https://rzecznikmsp.gov.pl/wp-content/uploads/2020/10/WPL.620.2020.%C5%81P.pdf> (dostęp: 5 V 2021).

<sup>5</sup> Przykładem może być tu Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (Warszawa, 2019) wydana przez KNF, która jako jeden z obszarów objętych dokumentem wskazuje relacje z klientami.

ochrony konsumenta. Zastosowaną metodą badawczą jest metoda dogmatycznoprawna. Analizę oparto na przepisach dotyczących ochrony konsumenta oraz funkcjonowania rynku finansowego. Wykorzystany został również dorobek doktryny.

## 1. Pojęcie klienta rynku finansowego

Na początku rozważań warto poruszyć kwestie terminologiczne. Różnie tłumaczy się pojęcia *konsumenta* i *klienta* w zależności od rodzaju tekstu źródłowego i kontekstu, w jakim są użyte. Z jednej strony, zarówno w doktrynie, jak i w tekstach aktów prawnych, nie ma jednolitości w postrzeganiu konsumenta i klienta, z drugiej zaś strony nie sposób zanegować stanowiska, w świetle którego pojęcia te są utożsamiane. Rozróżnić należałoby pojęcia używane w doktrynie, a także ich znaczenie, od tych stosowanych w aktach prawnych. Pojemność tych definicji jest często rozszerzana w literaturze poprzez wysuwane postulaty włączenia do grona podmiotów chronionych przez instytucje ochrony konsumentów tych podmiotów, które zgodnie z definicją ustawową nie są zaliczane do konsumentów, ale są tak nazwane i zdefiniowane w innych aktach prawnych. E. Rutkowska-Tomaszewska wskazuje jako stan pożądaną objęcie ochroną konsumentką mikro- i małych przedsiębiorców na rynku, gdyż „mogą w niektórych przypadkach (...) działać «nie w pełni» profesjonalnie, tzn. nie jak przedsiębiorcy, lecz jak «zwykle» osoby fizyczne”<sup>6</sup>. Za tym postulatem przemawiać może fakt, że definicje unijnych programów wieloletnich ochrony konsumenta akcentują właśnie element funkcjonalny, czyli „fakt zaopatrzenia lub korzystania z dóbr i usług na użytek nieprofesjonalny”<sup>7</sup>. Jednak takie podejście sprawiać może wiele komplikacji i budzić wiele nieporozumień: kto jest chroniony, a kto nie na gruncie ustaw regulujących działanie RzF i Prezesa UOKiK.

W praktyce legislacyjnej, gdy do grona podmiotów chronionych, zdefiniowanych w aktach prawnych, wprowadzane są kolejne podmioty, ustawodawca nie rozbudowuje dodatkowo już istniejącej definicji ustawowej ani nie tworzy nowej. Zamiast tego wprowadza oddzielne przepisy, w których nadaje się podmiotom dodatkowe uprawnienia.

<sup>6</sup> E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013, s. 108.

<sup>7</sup> E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 48.



Za przykład tej tendencji może posłużyć jedna z ostatnich nowelizacji w obszarze ochrony konsumenta. Niektórymi prawami konsumenta zostały objęte osoby fizyczne dokonujące transakcji z przedsiębiorcą, które to transakcje są **bezpośrednio** związane z ich działalnością gospodarczą. Warunkiem jest jedynie brak charakteru zawodowego zawartej pomiędzy stronami umowy. *Novum* wprowadziły przepisy dwóch ustaw: Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w art. 385<sup>5</sup> i art. 556<sup>4</sup> (od 1 stycznia 2021 r.) oraz Ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumentów<sup>8</sup> w art. 38a (od 1 czerwca 2020 r.). Są to przepisy dotyczące niedozwolonych klauzul umownych, rękojmi oraz prawa odstąpienia od umowy. Ochroną nie objęto umów dotyczących usług finansowych zawartych na odległość, choć ich specyfika z gospodarczego punktu widzenia mogłaby prowadzić do większych strat w majątku jednoosobowych przedsiębiorstw w przypadkach czynów nieuczciwych podejmowanych przez przedsiębiorców finansowych niż w przypadku korzystania z innego rodzaju usług.

Stosowane w ustawach pojęcia określające podmioty korzystające z usług finansowych – jak zauważono wyżej – różnią się w zależności od rodzaju aktu prawnego. Jako przykład wskazać można użyte w Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>9</sup> pojęcie *klienta detalicznego*, stosowane w odniesieniu do podmiotów, które są chronione pośrednio poprzez odpowiednie regulacje dotyczące usługodawców finansowych, innymi słowy nakładające na przedsiębiorców finansowych pewne obowiązki. Ochrona praw takich usługobiorców jest sprawowana przez organy nadzorcze, np. Komisję Nadzoru Finansowego (KNF). Odmienne pojęcia występują w aktach prawnych precyzyjnie wskazujących krąg podmiotów, które mogą bezpośrednio uzyskać pomoc instytucji ochrony konsumentów usług finansowych – *konsument* i *klient*.

Pierwszym z pojęć użytych dla określenia podmiotu chronionego jest *konsument*. Pojęcie to w prawniczym języku najczęściej wskazuje na słabszą stronę w umowie z profesjonalistą. Określenie to wywodzi się z nauki ekonomii<sup>10</sup> i stało się trzonem szeroko pojętego prawa

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 287.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 328 ze zm.

<sup>10</sup> A. Nadolska, *Konsument i klient na rynku usług finansowych. Problem zakresu podmiotowego ochrony na rynku finansowym*, w: *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, pod red. J. Monkiewicz, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Warszawa 2019, s. 70.

konsumenckiego. Definicję *konsumenta* określa Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>11</sup>, która w art. 22<sup>1</sup> stanowi, iż za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. W Ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (ustawa uokik)<sup>12</sup>, która reguluje funkcjonowanie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stosuje się właśnie cywilistyczną definicję *konsumenta*. Można wymienić też inne ustawy, w których użyto terminu *konsument*: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>, która w art. 76 postuluje ochronę konsumentów przez władze publiczne, oraz ustawa Prawo przedsiębiorców<sup>14</sup>, która wyznaczając model przedsiębiorcy w art. 9, wskazuje konieczność respektowania interesów innych przedsiębiorców oraz interesów konsumentów.

Drugim określeniem użytym przez ustawodawcę jest *klient* – w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>15</sup> (ustawa o RzF). Definicja *klienta* w art. 2 pkt 1 ustawy o RzF nie ma charakteru opisowego (jak w przypadku *konsumenta*), natomiast ma formę wyliczenia. W rozumieniu ustawy o RzF *klientem* jest między innymi osoba fizyczna dochodząca roszczeń z tytułu umowy ubezpieczenia, członek funduszu emerytalnego czy też osoba uprawniona. Podstawowym kryterium, które powinien spełnić podmiot stosunku z przedsiębiorcą finansowym, jest przymiot osoby fizycznej. W swoim sprawozdaniu z działalności za 2020 r. Rzecznik Finansowy wskazuje jako jedną z przyczyn niepodjęcia interwencji w sprawie właśnie to, że wnioskodawca nie był klientem podmiotu rynku finansowego<sup>16</sup>.

Wymienione w wyżej przywołanym przepisie określenia znajdują się zarówno w krajowych, jak i unijnych aktach prawnych. W dyrektywach europejskich osoby korzystające z usług finansowych, a co za tym idzie – chronione przez poszczególne przepisy prawne, określa się poprzez bezpośrednie odwołanie się do nazwy usługi będącej przedmiotem

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 275.

<sup>13</sup> Teks jedn. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 162.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2320.

<sup>16</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2020 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i sprawozdanie z działalności w 2020 r. finansowanej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu, Warszawa 2021, s. 8.

danej regulacji: *użytkownik usługi płatniczej, deponent, posiadacz rachunku, beneficjent czy poszkodowany*<sup>17</sup>. W krajowej Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego<sup>18</sup> podmiotem zawierającym umowę z instytucją finansową będzie *oszczędzający* zdefiniowany jako osoba fizyczna (art. 2 pkt 3 ustawy) oraz *osoby uprawnione*, przez które należy rozumieć wskazane przez oszczędzającego osoby, członków jego rodziny oraz spadkobierców (art. 2 pkt 12).

Ponadto obecnie nie tylko prawo wyznacza kategorię, do której osoba jest zaliczana, w pewnych przypadkach może ona dokonać tego samodzielnie. Swoiste *novum* stanowi przyjęte dyrektywą z dnia 15 maja 2014 r. 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych<sup>19</sup> (dyrektywa MiFID II) „subiektywno-merytoryczne kryterium oceny podmiotu statusu (potencjalnego) klienta jako kontrahenta instytucji finansowej”<sup>20</sup>. Usługobiorca samodzielnie dokonuje wyboru swojego statusu w relacjach z przedsiębiorcą. Może przybrać jedną z dwóch postaci zdefiniowanych w art. 4 ust. 1 pkt 10 i 11: odpowiednio *klienta profesjonalnego* i *klienta detalicznego*.

Ten specyficzny podział uczestników korzystających z usług na rynku finansowym został wdrożony do polskiego porządku prawnego w dwóch ustawach: Ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>21</sup> oraz Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (ustawa o oif)<sup>22</sup>. Artykuł 3 pkt 39b oraz pkt 39c ustawy o oif stanowią o *kliencie profesjonalnym* i *kliencie detalicznym*. Do klientów profesjonalnych zalicza się instytucje finansowe (m.in. banki, firmy inwestycyjne, towarowe domy maklerskie), których katalog jest otwarty, przedsiębiorców spełniających określone wymogi dotyczące wielkości kapitału i przychodów oraz inwestorów instytucjonalnych. Pozostałe podmioty są określane mianem *klientów detalicznych*. Jednocześnie jednak klient detaliczny może być traktowany jako klient profesjonalny. Przydzielenie do tej kategorii następuje na pisemne żądanie podmiotu, które instytucja finansowa akceptuje tylko w przypadku posiadania przez podmiot odpowiedniej

<sup>17</sup> A. Nadolska, op. cit., s. 70.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1808 ze zm.

<sup>19</sup> Dz.Urz. UE, L 173 z 12 VI 2014, s. 349.

<sup>20</sup> A. Nadolska, op. cit., s. 67.

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 605 ze zm.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 328 ze zm.

wiedzy i doświadczenia w zakresie ryzykownych inwestycji. Zgodnie z art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. c minister właściwy do spraw instytucji finansowych w drodze rozporządzenia określa reguły traktowania klientów jak klientów profesjonalnych lub klientów detalicznych.

W § 2 pkt 15 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych<sup>23</sup> posłużono się pojęciem *klient*, którego zdefiniowano jako osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zawarła z firmą inwestycyjną lub bankiem umowę o świadczenie usług maklerskich lub z bankiem powierniczym umowę o prowadzenie rachunku papierów wartościowych lub rachunku derywatów.

Powyższe rozporządzenie podtrzymuje koncepcję *klienta* jako terminu rozumianego bardzo szeroko. *Słownik języka polskiego* podaje następującą definicję *klienta*: „osoba kupująca coś w sklepie, korzystająca z usług banku, adwokata itp. lub załatwiająca sprawę w jakiejś instytucji”<sup>24</sup>. Z praktyki również wiadomo, że instytucje finansowe każdą osobę, która korzysta z ich usług, mianują swoim *klientem*. Zaś ustawa o RzF wprowadza korektę i do grona klientów zalicza tylko określoną grupę podmiotów – osoby fizyczne korzystające z usług przedsiębiorców finansowych.

Powszechne stosowanie pojęcia *klient* i odejście od pojęcia *konsument* w językach prawnym i prawniczym pokazuje bardzo ciekawą tendencję w prawie usług finansowych. Ochrona kliencka zaczyna zastępować ochronę konsumencką, która była uzasadniona przede wszystkim brakiem profesjonalizmu konsumenta – osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą. Teraz przedsiębiorca, który nie prowadzi działalności w sektorze finansowym, staje się *de facto* nieprofesjonalistą. Mowa tutaj zwłaszcza o osobach fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które w świetle powyższych przepisów mogą skorzystać z pomocy RzF.

Zatem w przypadku usług finansowych coraz częściej odchodzi się od przyjętych i stosowanych w praktyce przez dziesięciolecia założeń dotyczących klienta przedsiębiorcy: w przypadku klienta – przedsiębiorcy jest podważany jego profesjonalizm, a klientowi – osobie fizycznej nie jest przyznawana zdolność do prawidłowej oceny oferty przedsiębiorcy

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1112.

<sup>24</sup> Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *klient*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/klient;2563597.html> (dostęp: 3 IX 2021).

finansowego, dla przykładu „przy ocenie tzw. *misselingu* w większości przypadków stopień skomplikowania produktów finansowych wyklucza możliwość stosowania modelu przeciętnego konsumenta”<sup>25</sup>. Określenie *przeciętny konsument* coraz bardziej traci na znaczeniu w przypadku osób będących stroną umowy o usługi finansowe.

Do wielości używanych w aktach prawnych pojęć dochodzi problem braku uniwersalnego charakteru definicji *konsumenta* i *klienta*<sup>26</sup>, na co wskazuje doktryna, a zarazem formułuje własne definicje *klienta*, na przykład „jest to nieprofesjonalny uczestnik rynku finansowego, na rzecz którego bank (lub inna instytucja finansowa) świadczy usługi, który odpowiada definicji klienta detalicznego nieposiadającego doświadczenia i wiedzy pozwalającej na podejmowanie właściwych decyzji i oceny związanego z nimi ryzyka”<sup>27</sup>. E. Rutkowska-Tomaszewska zaznacza dodatkowo, że często używa się różnorodnych określeń na oznaczenie właśnie konsumenta<sup>28</sup>.

Tożsame podejście przedstawiane jest w opracowaniach dotyczących rynku finansowego i ochrony inwestorów „pojęcie [konsumenta] obejmuje inwestora detalicznego będącego osobą fizyczną, która powierza swoje środki firmie inwestycyjnej na rynku pierwotnym lub wtórnym”<sup>29</sup>.

Jednak praktyka instytucji ochrony konsumentów i fakt, że mamy do czynienia z ustawowymi definicjami w ustawach, skłaniają do spojrzenia na podmiot, któremu instytucje te mogą udzielić ochrony prawnej z perspektywy wyłącznie ustawy, choć tożsame pojęcia występować mogą w innych aktach prawnych czy literaturze, ale mieć całkowicie inne znaczenie.

## 2. Analiza kompetencji Rzecznika Finansowego

Instytucja RzF powstała z dniem wejścia w życie ustawy o RzF, a więc w dniu 11 października 2015 r., RzF „przejął bowiem dotychczasowe kompetencje Rzecznika Ubezpieczonych, przy czym obszar jego kompetencji został rozszerzony na cały rynek finansowy, a zakresem jego interwencji

<sup>25</sup> Cyt. za M. Mamczarek, *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym*, Warszawa 2019, s. 10.

<sup>26</sup> A. Nadolska, op. cit., s. 69.

<sup>27</sup> E. Rutkowska-Tomaszewska, op. cit., s. 35.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> J. Dybiński, *Zagadnienia ogólne ochrony inwestora na rynku instrumentów finansowych*, w: *Prawo instrumentów finansowych*, pod red. M. Steca, Warszawa 2016, s. 1295.

objęto klientów pozostałych sektorów rynku finansowego – bankowego i rynku kapitałowego<sup>30</sup>. Jest organem sprawującym ochronę konsumenci-  
ką w konkretnym obszarze rynku, instytucją szczególnie chroniącą inte-  
resy konsumenta na rynku usług finansowych. Podstawa jego działania  
oraz zakres kompetencji zawarte są w ustawie o RzF oraz Rozporządzeniu  
Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie pozasą-  
dowego postępowania przez Rzecznikiem Finansowym<sup>31</sup>.

RzF rozpatruje wnioski w sprawach klientów (tutaj i dalej w rozu-  
mieniu ustawy o RzF) podmiotów rynku finansowego. Podstawowym  
warunkiem wszczęcia postępowania jest uprzednie złożenie reklamacji  
do podmiotu rynku finansowego, która nie została rozpatrzona zgodnie  
z żądaniem klienta. Po wszczęciu postępowania Rzecznik może wystą-  
pić do instytucji finansowej o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udo-  
stępnienie akt oraz dokumentów. W Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r.  
Prawo bankowe<sup>32</sup> w art. 105 pkt 2 lit. wa na bank nałożono obowiązek  
udzielenia RzF informacji stanowiącej tajemnicę bankową.

Organ podejmuje czynności z urzędu lub na wniosek klienta pod-  
miotu rynku finansowego, organu władzy publicznej lub organizacji  
konsumenckiej. Może też wszcząć postępowanie sądowe w sprawie  
dotyczącej nieuczciwych praktyk rynkowych lub wziąć udział w to-  
czącym się już postępowaniu. Wiele zależy tutaj od klienta instytucji  
finansowej, jedynie za wyrażeniem jego zgody RzF może dołączyć do  
toczącego się postępowania oraz powziąć informacje o sprawie od insty-  
tucji finansowej w jego sprawie. Klient także decyduje, czy będzie brać  
udział w prowadzonym przy RzF pozasądowym postępowaniu, a także  
czy jego celem będzie zbliżenie stanowisk stron i/lub przedstawienie  
stronom propozycji rozwiązania sporu. Natomiast instytucja finansowa  
ma obowiązek uczestniczyć w tym postępowaniu. RzF stwarza moż-  
liwość dialogu pomiędzy klientem a instytucją finansową w postaci  
wymiany dokumentów oraz żądań. Osobom, które przeprowadzają  
takiego rodzaju postępowania, RzF udziela upoważnienia i zapewnia,  
by miały one odpowiednią wiedzę oraz kwalifikacje. W przypadku, gdy  
cel postępowania nie zostanie osiągnięty, RzF sporządza opinię, która  
nie ma charakteru aktu wiążącego prawnie, ale może być pomocna dla  
klienta w postępowaniu cywilnym przed sądem.

<sup>30</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Rzecznik Finansowy: nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 352.

<sup>31</sup> Dz.U. 2017, poz. 313.

<sup>32</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 432 ze zm.

RzF został wyposażony także w instrument, który jest charakterystyczny „dla organów administracji – możliwość rozstrzygnięcia i nakładania sankcji w postaci administracyjnych kar pieniężnych”<sup>33</sup> do wysokości 100 000 zł. Zgodnie z art. 32 RzF może w drodze decyzji nałożyć ją na przedsiębiorcę finansowego, który nie stosuje się do przepisów ustawy, m.in. nie określa niezbędnych informacji o składaniu reklamacji albo nie rozpatruje jej w terminie, nie podając przy tym nowego terminu i uzasadnienia zwłoki.

RzF podejmuje również wiele inicjatyw edukacyjnych, które mają na celu wyjaśnienie istoty zadań wykonywanych przez RzF, jego roli, w jaki sposób wykonuje on swoje kompetencje oraz, co jest niezwykle istotne, udziela porad, jak bezpiecznie korzystać z usług finansowych, na co zwracać szczególną uwagę w kontaktach z instytucjami finansowymi. Edukuje poprzez dostępne dla szerokiego grona odbiorców webinaria, o których informuje na swojej stronie internetowej, czytelne infografiki na temat pomocy świadczonej przez organ oraz organizację corocznych konferencji naukowych z udziałem Rzecznika Finansowego, na których przedstawiciele nauki oraz prawnicy przedstawiają swoje uwagi na temat ochrony konsumenta usług finansowych.

W doktrynie coraz częściej podkreśla się wagę edukacji konsumenciej<sup>34</sup>, pełniącą funkcję prewencyjną w zakresie ochrony konsumenta. Sprawia ona, że do sytuacji konfliktowej pomiędzy klientem a instytucją finansową może nie dojść, zatem nie będą poniesione zbędne nakłady i koszty obciążające zarówno klienta, jak i sądy czy instytucje.

Mimo że w aktach prawnych istnieje wiele powiązań RzF z państwowymi organami władzy publicznej, m.in. RzF może przekazać sprawę do Prezesa UOKiK lub KNF, w doktrynie postuluje się zwiększenie zaangażowania RzF w sprawy podlegające takim instytucjom jak Narodowy Bank Polski czy KNF. Jest to uzasadnione informacją, którą RzF uzyskuje bezpośrednio od klientów rynku finansowego. Mając możliwość analizowania szeregu spraw, zdolny jest do formułowania wniosków mających wymiar systemowy, które następnie powinny „stać się okresową podstawą oceny działań, dokonywaną przez nadzorcę krajowego rynku finansowego, współpracującego z Rzecznikiem”<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4, s. 69.

<sup>34</sup> D. Cyman, *System ochrony klienta na rynku finansowym w Polsce*, w: *Ochrona konsumenta...*, s. 108.

<sup>35</sup> M. Fedorowicz, *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce*, Poznań 2019, s. 61.

### 3. Kierunek zmian prawnych w zakresie instytucji ochrony konsumenta na rynku usług finansowych z uwzględnieniem specyfiki rynku finansowego

Zauważyć można tendencję do skupiania funkcji mających na celu ochronę interesów konsumentów w jednej instytucji. Odchodzi się od wąskiej specjalizacji organów: tak w 2015 r. Rzecznik Ubezpieczonych stał się RzF, a pięć lat później zaproponowano przeniesienie kompetencji RzF w gestię Prezesa UOKiK.

Tendencja do coraz większego upubliczniania prawa ochrony konsumentów w obszarze usług finansowych ujawniła się w opublikowanym w grudniu 2020 r. projekcie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz o Funduszu Edukacji Finansowej<sup>36</sup>. Zakładał on likwidację Rzecznika Finansowego i przekazanie jego kompetencji Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jednak wymogi, które słusznie zostały wskazane w art. 13 ustawy o Rzeczniku Finansowym (o odpowiedniej wiedzy na temat funkcjonowania rynku finansowego i regulacji prawnych tworzących jego otoczenie oraz o co najmniej siedmioletnim doświadczeniu zawodowym w tym obszarze), nie znalazły odzwierciedlenia w projekcie ustawy. Prezes UOKiK jest organem, który bada wszystkie obszary rynku, a jego organizacja jest dostosowana do innych procedur pracy z konsumentami oraz przedsiębiorcami. Łączenie obu zadań jednocześnie mogłoby sprawiać w praktyce wiele trudności. Obecnie, po pierwszym czytaniu, projekt ustawy został skierowany do dalszych prac podkomisji stałej do spraw instytucji finansowych<sup>37</sup>.

W tym miejscu poszukać należy *ratio* takiego zabiegu w ustawodawstwie europejskim. Komisja Europejska opublikowała nowy program na rzecz konsumentów z dnia 13 listopada 2020 r. zatytułowany *Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy*<sup>38</sup>, przedstawiający wizję polityki ochrony konsumentów na lata 2020–2025. Jednym

<sup>36</sup> Rządowy projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz o Funduszu Edukacji Finansowej z 9 XII 2020 r., druk sejmowy nr 834.

<sup>37</sup> Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 133) z dnia 10 II 2021 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/57D55EB382A305E3C125868B-0048CDAE/%24File/0097209.pdf> (dostęp: 1 IX 2021).

<sup>38</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy*, <https://eur-lex>.



z pięciu przedstawionych obszarów priorytetowych stała się możliwość dochodzenia roszczeń i egzekwowanie praw konsumentów. Obszar usług finansowych i zjawisko nadmiernego zadłużenia znalazły się w części dokumentu dotyczącej „szczególnych potrzeb konsumentów”, jednak jako środki zaradcze wskazano tylko „doradztwo w zakresie zadłużenia”.

Jako że według art. 4 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>39</sup> obszar ochrony konsumentów należy do kompetencji dzielonych pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi, widać zatem, że kwestie instytucjonalne ochrony konsumenta nie są szeroko podnoszone przez Komisję Europejską.

Kluczowym aktem prawnym regulującym materię instytucjonalną jest Rozporządzenie unijne 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004<sup>40</sup>. Regulacje te są istotne przede wszystkim w kontekście unijnym, w większym stopniu dotyczą handlu transgranicznego usługami niż transakcji dokonywanych na rynku krajowym. Rozporządzenie w art. 5 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia co najmniej jednego właściwego organu i jednolitego urzędu łącznikowego, którym w Polsce został Prezes UOKiK. Rozporządzenie wyznacza też wymogi, które powinny spełniać takie organy.

Niektóre uwagi dotyczące krajowej sytuacji ochrony konsumentów są przedstawione w preambule Dyrektywy 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześniania unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta<sup>41</sup>. Jako wiodące priorytety działań unijnych instytucji wskazano edukację konsumencką oraz efektywne egzekwowanie praw konsumentów i dochodzenie roszczeń. Wskazano brak regulacji krajowych, które w pełni gwarantowałyby skuteczne i proporcjonalne sankcje mogące powstrzymać naruszenia i karać za nie. W tym kontekście takie uprawnienia mogą być nadane jedynie organom państwowym (publicznoprawnym, administracyjnym) i im większy będzie ten organ, tzn. im więcej kompetencji będzie

[europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0696&from=PL](https://europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0696&from=PL) (dostęp: 28 VI 2021).

<sup>39</sup> Dz.Urz. UE C 326 z 26 X 2012, s. 47.

<sup>40</sup> Dz.Urz. UE L 345 z 27 XII 2017, s. 1.

<sup>41</sup> Dz.Urz. UE L 328 z 18 XII 2019, s. 7.

posiadał, a co za tym (w założeniu) idzie – kwalifikowanej kadry, tym większy będzie jego autorytet i rola na rynku.

Uzasadnienia faktycznego zmian można doszukiwać się w specyfice rynku finansowego, która sprowadza się do tego, że na ogół podmioty finansowe to potężne instytucje o zasięgu międzynarodowym, zwane *konglomeratami, holdingami, koncernami* albo *grupami kapitałowymi*, natomiast definiuje się je jako „skomplikowane organizacje gospodarcze”, których „istnienie jest wynikiem integracji międzysektorowej, a także transgranicznej [...]”<sup>42</sup>. Znamienne jest, że „siłą napędową” ich powstania jest wzrost wartości dla akcjonariusza, a tym samym umocnienie pozycji na rynku<sup>43</sup>. Podobne zjawisko występuje na rynku giełdowym. Jak zaznacza J. Dybiński „[...] w wyniku umiędzynarodowienia giełd, giełdy krajowe łączą się lub są przejmowane przez zagraniczne, tworząc nowe spółki lub konglomeraty giełdowe”<sup>44</sup>. Z tej perspektywy uwidacznia się i pogłębia różnica nie tylko pomiędzy pozycją instytucji finansowej a konsumentem na rynku, lecz również pomiędzy krajowym zasięgiem działania pojedynczej instytucji ochrony konsumentów a międzynarodowym zasięgiem działania instytucji finansowej.

Zatem, być może z tego punktu widzenia, pojawia się pewne uzasadnienie takiego rozszerzania kompetencji instytucji ochrony konsumentów, które oprócz zbiorowych praw konsumentów mają zajmować się ich indywidualnymi sprawami. Chodzić też może o przejrzystość całego systemu, w którym konsument nie będzie zobligowany wyszukiwać odpowiedniej instytucji dla swojej konkretnej sprawy, ale będzie obowiązywała reguła tzw. „jednego okienka”.

#### **4. Analiza kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

Organem krajowym, którego zadania skupiają się w dwóch obszarach: przeciwdziałanie nadmiernym koncentracjom przedsiębiorców oraz ochrona konsumentów, jest Prezes UOKiK.

Podstawę działania Prezesa UOKiK stanowi Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustawa chroni konsumenta poniekąd pośrednio, gdyż głównym celem działań organu jest

<sup>42</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Konglomeraty finansowe*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 6, s. 3.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>44</sup> J. Dybiński, op. cit., s. 1315.

zapewnienie uczciwej konkurencji na rynku, choć „ostatecznym celem polityki konkurencji jest ochrona długofalowych interesów konsumentów”<sup>45</sup>. Akt prawny określa kompetencje i zadania tego organu. Przepisy ustawy stosowane są tylko i wyłącznie w przypadkach występujących nieprawidłowości w relacjach prawnych konsumenta z przedsiębiorcą.

W kontekście zadań Prezesa Urzędu i możliwości jego ingerencji w działanie przedsiębiorstw istotna jest przesłanka istnienia interesu publicznego w badanych naruszeniach<sup>46</sup>. Nie jest ona definiowana na gruncie ustawy, a (zgodnie z orzecznictwem) oceniana w kontekście pojedynczej sprawy<sup>47</sup>. Ustawa zaś wiąże tę przesłankę z istnieniem praktyk, które mają odczuwalny wpływ na konkurencję rynkową<sup>48</sup>. Dobro publiczne jest nadrzędną wartością dla prawa administracyjnego<sup>49</sup>, zostało wyrażone również w zastosowanej w ustawie formule *o ochronie zbiorowych interesów konsumentów*.

Artykuł 23b ustawy uokik stanowi o szczególnej kompetencji Prezesa UOKiK, jaką jest wydawanie decyzji, na mocy której wzorzec umowy jest uznawany za niedozwolony. Wskutek tego naruszenia Prezes Urzędu może podejmować decyzje bardzo dotkliwe dla przedsiębiorców: 1) uznać w decyzji postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazać jego wykorzystywania, 2) nałożyć na przedsiębiorcę w decyzji karę pieniężną do 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, 3) określić w decyzji środki konieczne do usunięcia skutków stosowania postanowień niedozwolonych, 4) nakazać publikacji decyzji, także tej nieprawomocnej<sup>50</sup>. Istotny jest też krąg podmiotów, których obejmuje decyzja wydana przez Prezesa UOKiK, zgodnie bowiem z art. 23d jest ona skuteczna zarówno wobec przedsiębiorcy, który zastosował niedozwoloną klauzulę, jak i wszystkich konsumentów, których dotyczył rozpatrywany wzorzec.

W art. 24 ust. 2 ustawy uokik przykładowo wskazano, jakie praktyki klasyfikowane są jako naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

---

<sup>45</sup> A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 35.

<sup>46</sup> T. Skoczny, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Legalis, komentarz do art.1, n.b. 83.

<sup>47</sup> Ibidem, Legalis, komentarz do art.1, n.b. 47.

<sup>48</sup> Ibidem, Legalis, komentarz do art.1, n.b. 41.

<sup>49</sup> R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t.1, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2015, s. 199 i n., Legalis.

<sup>50</sup> A. Stawicki, E. Stawicki, op. cit., s. 587.

Szczególnie ważnym z punktu widzenia badanej materii jest pkt 4 bezpośrednio dotyczący usług finansowych i odwołujący się do praktyki *misselingu*, który polega na przedstawieniu konsumentowi takiej oferty, która nie odpowiada zapotrzebowaniu klienta lub proponowaniu nabycia usług niezgodnie z ich charakterem.

Prezesowi Urzędu udzielono także kompetencji w Ustawie z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich<sup>51</sup> – zgodnie z art. 20 tej ustawy prowadzi on rejestr podmiotów uprawnionych do rozstrzygania sytuacji konfliktowych w tym trybie. Art. 43 wskazuje także na zadanie polegające na monitorowaniu, czy podmioty spełniają warunki niezbędne do pozasądowego rozstrzygnięcia sporów i analizowaniu sprawozdań z ich działalności.

Według art. 31 ustawy uokik Prezes UOKiK między innymi wydaje decyzje w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, przygotowuje projekty rządowej polityki konsumenckiej, opracowuje i wydaje publikacje oraz programy edukacyjne popularyzujące wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów, oraz występuje do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów.

Prezes UOKiK ma więcej możliwości oddziaływania na przedsiębiorcę. Przede wszystkim dlatego, że jest to organ administracji, który reprezentuje władztwo państwowe<sup>52</sup>. Decyzja administracyjna jest podstawowym instrumentem stosowanym przez Urząd. Warto zwrócić uwagę na fakt, że jest to relacja organ administracji–przedsiębiorca. Zatem konsument nie ma w tym przypadku statusu strony i nie może wpływać na przebieg postępowania czy odwoływać się od decyzji<sup>53</sup>.

Klient instytucji finansowej może wnieść do organu skargę w trybie określonym w art. 63 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>54</sup>. Jej wniesienie nie oznacza jednak, że Prezes UOKiK rozpatrzy przedmiotową sprawę. W gestii organu jest podjęcie decyzji, czy charakter sprawy uzasadnia jego interwencję. Artykuł 49 ustawy uokik wyraźnie wskazuje, że wymienione postępowania wszczynane są z urzędu. „Organ antymonopolowy ma bowiem

<sup>51</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1823.

<sup>52</sup> R. Hauser, op. cit., s. 202.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.

koncentrować się na najpoważniejszych naruszeniach konkurencji<sup>55</sup>, stąd wynika zasadność braku obowiązku rozpatrywania wszystkich wpływających do organu spraw. Istnieje również możliwość wniesienia innego pisma regulowanego przez ustawę uokik – zawiadomienia. Tak samo jak w przypadku skargi podjęcie działań przez Prezesa UOKiK jest fakultatywne.

## Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że z pomocy Rzecznika Finansowego mogą skorzystać nie tylko – jak w przypadku Prezesa UOKiK – osoby korzystające z usługi finansowej niezwiązanej z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, lecz również osoby fizyczne, które nabywają usługę finansową w celu wykonywania tejże działalności.

Negatywnie należy ocenić wielość kategorii podmiotów chronionych na płaszczyznach różnych ustaw. Szczególnie po nowelizacji przepisów cywilnoprawnych osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w pewnych przypadkach są chronione i mogą uzyskać wsparcie od instytucji ochrony konsumentów, a w niektórych sytuacjach ta ochrona nie jest im udzielana (nie udzielono tej grupie również uprawnień przysługujących wyłącznie *konsumentom* – w cywilistycznym znaczeniu – w zakresie usług finansowych nabywanych za pomocą środków porozumiewania się na odległość). Należy zauważyć, że jedną z grup szczególnego ryzyka są właśnie przedsiębiorstwa jednoosobowe. Spory dotyczące nabytych przez nie usług finansowych mających związek z prowadzoną przez nie działalnością, nie będą mogły być przedmiotem rozpatrywanych przez Prezesa UOKiK spraw. Wydaje się jednak, że ich zbiorowe interesy na rynku finansowym nie powinny zostać pominięte. Ochrona zbiorowa wydaje się tutaj efektywniejsza i bardziej pożądana niż ochrona indywidualna.

Uzasadnieniem takiego podejścia może być fakt, że przedsiębiorcy mają więcej możliwości łączenia się, na przykład w ramach własnej grupy branżowej, w grupy mogące dostatecznie efektywnie reprezentować swoje interesy, ale w niektórych segmentach rynku, zwłaszcza kapitałowym, inwestorzy nie mogą należeć do dostatecznie wielkiej oraz wpływowej grupy podmiotów w stosunku do instytucji finansowej.

---

<sup>55</sup> *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. K. Kohutka, M. Sieradzkiej, Warszawa 2014, s. 774.

Obecnie ustawodawca, w tym europejski, dokonuje wyznaczenia podmiotów chronionych na rynkach w trojaki sposób: 1) wprowadzając określenia objęte definicją, np. *konsument*, *klient*, 2) obejmując dotychczasowymi przepisami podmioty o cechach innych niż zdefiniowany podmiot poprzez ich wymienienie, 3) pozostawiając podmiotowi decyzję do wyznaczenia potrzeby objęcia swojego stosunku z przedsiębiorcą szczególną ochroną prawną.

Temat ochrony konsumenta na rynku finansowym i instytucji stojących na straży jego interesów jest ciekawy przede wszystkim ze względu na swoją interdyscyplinarność (badania powinny być prowadzone na styku prawa i ekonomii), a także nieustannie zmieniającą się praktykę. Dodatkowym czynnikiem, który w najbliższym czasie może spowodować wzmożenie prac legislacyjnych, jest coraz większe zainteresowanie bardziej ryzykownymi usługami finansowymi w postaci lokaty kapitału na rynku giełdowym przez osoby, które „wykorzystują rynek kapitałowy w celu pomnożenia swojego majątku, szukając alternatyw np. wobec niskoprocentowych lokat bankowych”<sup>56</sup>.

**CONTEMPORARY TRENDS IN CONSUMER PROTECTION  
ON THE FINANCIAL SERVICES MARKET AND THE REGULATIONS OF  
CONSUMER PROTECTION INSTITUTIONS:  
THE FINANCIAL OMBUDSMAN AND PRESIDENT OF THE OFFICE  
OF COMPETITION AND CONSUMER PROTECTION**

**Summary**

The article deals with some issues related to consumer (client) protection on the financial market. Legal regulations constantly change in this area. New regulations are introduced, which makes the subject of consumer protection very topical and important, especially with many accompanying transactions on the financial market. The multiplicity of legal acts and the influence of European legislation, especially EU regulations, can lead to many misunderstandings in terms of terminology. An attempt was made to clarify the concepts of *consumer* and *client* on the basis of Polish legislation. According to numerous amendments to the regulation, the entities on the market using financial services should make efforts to conduct a correct assessment of its legal situation and the possibility of using the help of institutions. The range of protected entities differ depending on the legal act that is analyzed. The author draws attention to the ways in which the legislator created a definition of a protected entity and the areas in which it provides legal protection. The analysis also includes legal provisions concerning the competences of institutions performing consumer protection functions: the Financial Ombudsman and the President of

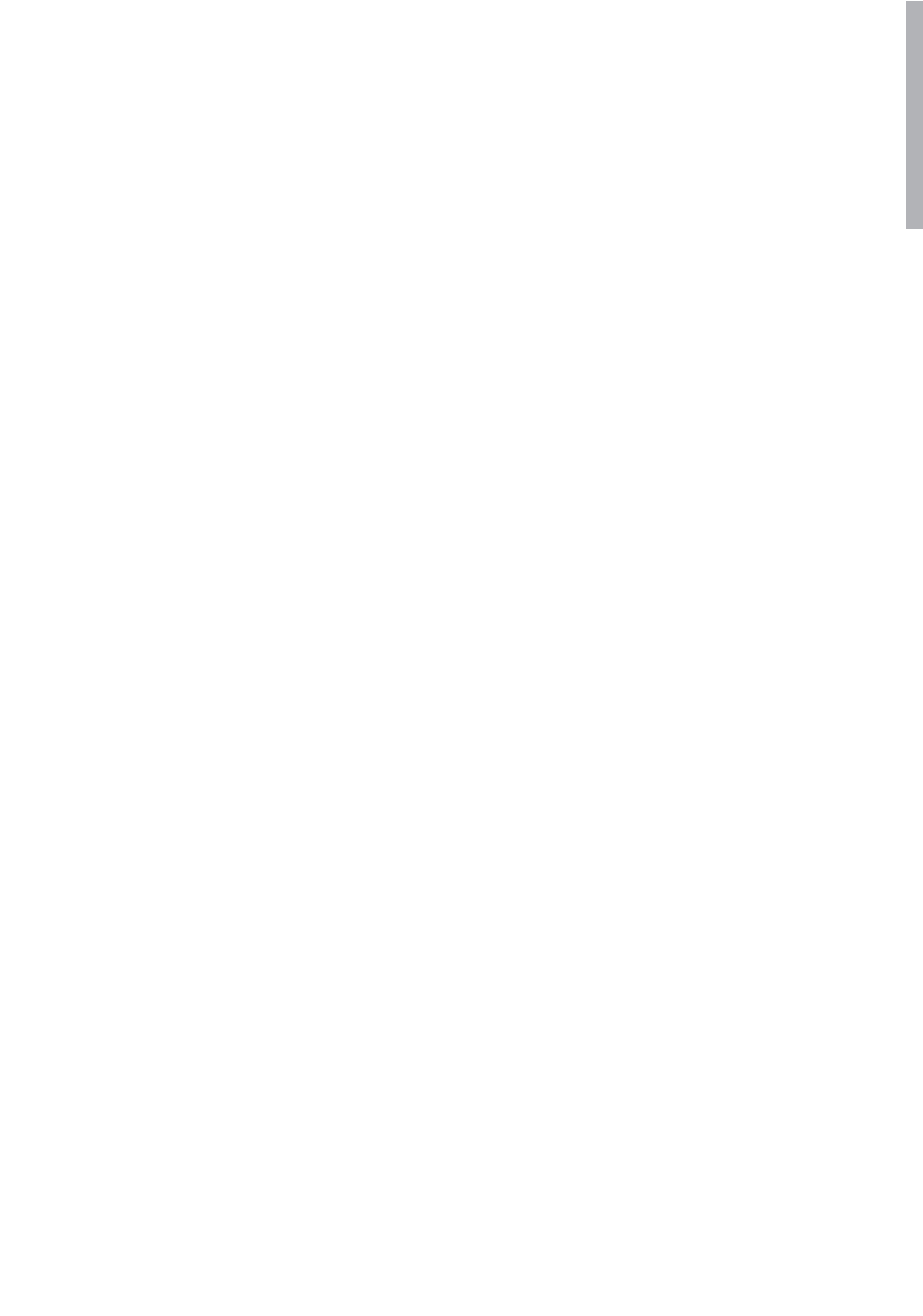
<sup>56</sup> J. Dybiński, op. cit., s. 1296.

the Office of Competition and Consumers, which is a body specializing in individual consumer matters, and a public administration body. Their competences and roles, which overlap in certain areas, have been the subject of lively discussion for a time. This was due to the proposed draft act of December 2020, the provisions of which abolished the institution of the Financial Ombudsman, and transferred his competences to the President of the Office of Competition and Consumer Protection. The paper presents the direction of legal changes in the institutional area of consumer protection of financial services, the *ratio* of such actions, as well as the outlined European legislator's vision of adequate consumer protection.

**Keywords:** consumer – client – consumer protection – financial market – institutional consumer protection

## LITERATURA

- Cyman D., *System ochrony klienta na rynku finansowym w Polsce*, w: *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, pod red. J. Monkiewicza, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Warszawa 2019.
- Dybiński J., *Zagadnienia ogólne ochrony inwestora na rynku instrumentów finansowych*, w: *Prawo instrumentów finansowych*, pod red. M. Steca, Warszawa 2016.
- Fedorowicz M., *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce*, Poznań 2019.
- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2015, Legalis.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Konglomeraty finansowe*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 6.
- Jurkowska-Zeidler A., *Rzecznik Finansowy: nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.
- Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002.
- Mamczarek M., *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym*, Warszawa 2019.
- Nadolska A., *Konsument i klient na rynku usług finansowych. Problem zakresu podmiotowego ochrony na rynku finansowym*, w: *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, pod red. J. Monkiewicza, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Warszawa 2019.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013.
- Sieradzka M., *Pozew grupowy jako instrument prywatnoprawnej ochrony interesów konsumentów z tytułu naruszenia reguł konkurencji*, Warszawa 2012.
- Skoczny T., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Legalis.
- Stawicki A., Stawicki E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. K. Kohutka, M. Sieradzkiej, Warszawa 2014.





FILIP PAŃCZYK\*

## Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego

### Wprowadzenie

16 czerwca 2021 r. jednogłośnie, jako jedyny kandydat, został wybrany na sołtysa wsi Piaski na Podlasiu emerytowany arcybiskup Sławoj Leszek Głódź. Opuścił on archidiecezję gdańską na skutek decyzji Stolicy Apostolskiej – była ona następstwem kościelnego dochodzenia dotyczącego zaniedbań w sprawach pedofilii duchownych i innych kwestii związanych z zarządzaniem archidiecezją. Otrzymał nakaz przebywania poza archidiecezją gdańską, powrócił w swe rodzinne strony, gdzie objął omawianą funkcję<sup>1</sup>.

Dokonany dziewięcioma głosami wybór daje asumpt do ponownej refleksji nad możliwością pełnienia funkcji publicznych przez duchownych. Bez wątplenia położył abp Głódź podwaliny pod rozważania niemające jedynie charakteru teoretycznego, a praktyczny. Choć mieliśmy już do czynienia z wyborem katolickiego proboszcza na radnego<sup>2</sup>, w obecnym ustroju nigdy wcześniej duchowny nie został sołtysem. Sytuacja ta jest ciekawa również z tego względu, iż obnaża braki w obowiązującej w Polsce regulacji prawnej dotyczącej sołtysa, co znacznie utrudnia odpowiedź na pytanie o jego status prawny.

---

\* Filip Pańczyk, Uniwersytet Warszawski, <https://orcid.org/0000-0003-4622-0685>.

<sup>1</sup> Zob. S. Klauziński, *Sławoj Leszek Głódź został sołtysem. „Arcybiskup kpi z prawa kanonicznego”*, <https://oko.press/arcybiskup-glodz-soltys/> (dostęp: 14 XII 2021).

<sup>2</sup> Zob. A. Stopka, *Mandat dla proboszcza*, <https://www.gosc.pl/doc/802108.Mandat-dla-proboszcza> (dostęp: 12 XII 2021).

## 1. Sołtys w polskim porządku prawnym

Choć „instytucja sołtysa jest w Polsce absolutnym ewenementem, ma bowiem wielowiekową tradycję, a swoimi korzeniami sięga średniowiecza”<sup>3</sup>, próżno szukać w polskim systemie prawnym obszernych regulacji dotyczących jego pozycji prawnej. Samo słowo *sołtys* oznacza „sędziego wiejskiego” i pochodzi od niemieckiego *Schulteiss*<sup>4</sup>. Jak wskazują A. Gołębiowska i E. Stępień, „[z]naczenie, rola oraz kompetencje sołtysów [...] zmieniały się w kolejnych okresach historii Polski i były ściśle związane z panującym w danym czasie ustrojem oraz sytuacją geopolityczną”<sup>5</sup>. Charakteryzując pokrótce ewolucję pozycji prawnej sołtysa, należy wskazać, iż już w średniowieczu posiadał on uprawnienia samorządowe, pełniąc rolę między innymi urzędnika, ale przede wszystkim „przedstawiciela chłopów jako wspólnoty wiejskiej w konfliktach z sąsiednimi wsiami, w kontaktach z panem feudalnym oraz innymi instytucjami zewnętrznymi”<sup>6</sup>. Inaczej kształtowała się jego pozycja w okresie zaborów. Choć sołtys i zebranie mieszkańców posiadali określone kompetencje, „[w] praktyce działalność tych instytucji miała niewiele wspólnego z samorządnością, ponieważ podlegały one ściśle organom państwa zaborczego”<sup>7</sup>. Podkreślić należy również, iż w okresie zaborów zakres kompetencji był zróżnicowany i uzależniony od polityki państw zaborczych. Okres II RP przyniósł znaczne umocnienie pozycji sołtysa, którego kompetencje skupiały się głównie na zarządzaniu majątkiem gromadzkim i dochodami oraz przygotowywaniu i realizacji budżetu gromadzkiego oraz prowadzeniu rachunków. Sołtys wykonywał również zadania z zakresu m.in. bezpieczeństwa i porządku publicznego, opieki społecznej czy spraw sądowych<sup>8</sup>. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pełnił on funkcje administracyjne, samorządowe i organizacyjno-społeczne. Jego rola „była «strategiczna», bowiem władze lokalne widziały w sołtysie i samorządzie wiejskim narzędzia do realizacji szerszych

<sup>3</sup> B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 36, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013 (LEX).

<sup>4</sup> Zob. M. Waniewska, *Instytucja sołtysa w okresie samorządu stanowego w Polsce. Aspekty społeczno prawne*, Lublin 2006, s. 81.

<sup>5</sup> A. Gołębiowska, E. Stępień, *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich*, w: *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, pod red. A. Gołębiowskiej i P.B. Zientarskiego, Warszawa 2017, s. 19.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 19–20.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>8</sup> Zob. *ibidem*, s. 23.

zadań społecznych, kulturalno-wychowawczych oraz produkcyjnych [...]. Postulowano nawet wzmocnienie pozycji sołtysów i rad sołeckich jako «społecznych gospodarzy wsi»<sup>9</sup>.

O tym, jak mocno zakorzeniony jest w polskim systemie prawnym urząd sołtysa, świadczy fakt, iż „[w] przeciwieństwie do innych urzędów i instytucji nawet radykalne zmiany ustroju pozostawiły do dnia dzisiejszego urząd sołtysa na polskiej wsi”<sup>10</sup>. Urząd co prawda przetrwał, ale został poddany znacznej marginalizacji. Obowiązujące regulacje są bowiem niezwykle lakoniczne i ograniczają się zasadniczo do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym<sup>11</sup>, „co skutkuje przyjęciem założenia, że ustawodawca stwarza jedynie pewne ramy regulacji statusu prawnego organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys”<sup>12</sup>. Przepis ten statuuje sołtysa jako monokratyczny organ wykonawczy w sołectwie oraz przyznaje mu ochronę przysługującą funkcjonariuszom publicznym. Sołtys jest wybierany w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Sam też musi być mieszkańcem danego sołectwa i na stałe przebywać na jego terenie z zamiarem stałego pobytu<sup>13</sup>. Warto zwrócić uwagę, iż przepis nie określa czasu trwania kadencji sołtysa, choć często pozostaje z nią powiązany. Należy więc przyjąć, że czas jej trwania nie musi pokrywać się z długością kadencji wójta. Dużą rolę w kształtowaniu pozycji prawnej sołtysa odgrywają statuty sołectw, uchwalane przez radę gminy powołującą do życia daną jednostkę pomocniczą w postaci sołectwa. Zważywszy na skąpą regulację ustawową, dysponują w tym zakresie dość dużą swobodą.

Niezmiernie ważne dla dalszej analizy jest zdefiniowanie już na tym etapie zakresu kompetencji sołtysa. Należy bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy sprawowanie tego urzędu związane jest z wykonywaniem władzy publicznej, gdyż ma to istotny wpływ na ocenę dopuszczalności pełnienia omawianej funkcji przez duchownego. Statut Sołectwa Piaski, którego sołtysem został abp Głódź, przewiduje następujące zadania sołtysa:

<sup>9</sup> Ibidem, s. 24–25.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>11</sup> Zob. Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm.), dalej „u.s.g.”.

<sup>12</sup> M. Stych, *Wybrane aspekty prawne statusu sołtysa na przykładzie przeprowadzonych badań empirycznych*, „Studia Prawnicze KUL” 2014, nr 4, s. 149.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 153.

- „1) kierowanie bieżącymi sprawami Sołectwa,
- 2) zwoływanie i organizowanie Zebrań Wiejskich,
- 3) wykonywanie uchwał Zebrania Wiejskiego,
- 4) organizowanie, koordynowanie inicjatyw, przedsięwzięć społecznych, w tym wspólnych prac, służących poprawie warunków życia mieszkańców w Sołectwie,
- 5) zwoływanie i prowadzenie posiedzeń Rady Sołeckiej,
- 6) występowanie z wnioskami dotyczącymi potrzeb Sołectwa i jego mieszkańców oraz prowadzenie działalności interwencyjnej w tym zakresie,
- 7) powiadamianie Przewodniczącego Rady Gminy, Wójta oraz radnych o terminie, miejscu i tematyce organizowanych Zebrań Wiejskich i posiedzeń Rady Sołeckiej,
- 8) upowszechnianie wśród mieszkańców Sołectwa treści uchwał Rady Gminy, w szczególności zawierających przepisy prawa miejscowego oraz zarządzeń Wójta, jak również innych aktów poprzez rozplakatowanie ich na tablicy ogłoszeń oraz informowanie podczas zebrań, spotkań i bieżących kontaktów z mieszkańcami,
- 9) na wniosek Wójta uczestniczenie z głosem doradczym przy odbiorze inwestycji, remontów i innych zadań wykonywanych przez Gminę na terenie Sołectwa,
- 10) wykonywanie innych zadań z zakresu administracji publicznej powierzonych mu przepisami prawa”<sup>14</sup>.

Analiza wskazanego katalogu nasuwa wniosek, iż przeważającą większość wskazanych zadań można określić mianem mających charakter „społeczno-organizatorski”. Należy jednak zwrócić uwagę na pkt 10, zgodnie z którym sołtys może wykonywać inne zadania z zakresu administracji publicznej, jeśli zostaną mu powierzone przepisami prawa. Tym samym, jak się wydaje, nic nie stoi na przeszkodzie, by rada gminy przeniosła na sołtysa część zadań z zakresu władzy publicznej. Podstawa takiego działania wyrażona została w art. 39 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym „[d]o załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej”. Wprost więc ustawa stanowi, iż na sołtysa może zostać przeniesiona kompetencja do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, co niewątpliwie stanowić będzie wykonywanie

---

<sup>14</sup> Statut Sołectwa Piaski, stanowiący załącznik nr 17 do uchwały nr II/18/18 Rady Gminy Jaświły z dnia 14 XII 2018 r.

przez niego władzy publicznej. Na cechę władczości tych działań zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdzając, iż „[u]żyte w art. 39 ust. 4 u.s.g. sformułowanie «załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej» oznacza możliwość przekazania kompetencji innemu podmiotowi [...] ale wyłącznie do władczego działania, czyli do rozstrzygania spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym i wobec określonego podmiotu”<sup>15</sup>.

Konkludując niniejszą część rozważań, można sformułować wniosek, iż w skali kraju można spotkać się ze zróżnicowanymi kompetencjami sołtysa. Wynika to z faktu, iż rada gminy kształtuje jego kompetencje w statusie sołectwa, który może wszak zmienić, a także może upoważniać go do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Próbuując więc odpowiedzieć na pytanie, czy sołtys wykonuje władzę publiczną, należy wskazać, iż niewątpliwie może to robić. Taka konstatacja na potrzeby niniejszego opracowania wydaje się w zupełności wystarczająca.

## **2. Możliwość pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego według prawa polskiego**

Polskie prawo w sposób lakoniczny odnosi się nie tylko do możliwości pełnienia funkcji sołtysa, lecz także innych funkcji przez duchownych<sup>16</sup>. Intuicyjnie odpowiedzi należałoby poszukiwać w art. 25 Konstytucji RP, który jednak nie udziela jej jednoznacznie. Największy nacisk należy położyć na ust. 3 wspomnianego artykułu, zgodnie z którym „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”<sup>17</sup>. Model relacji państwo–kościół i związki wyznaniowe, wyznaczany przez ten przepis, określany

<sup>15</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 I 2014 r., IV SA/Gl 876/13, LEX nr 1532137.

<sup>16</sup> Należy w tym miejscu nadmienić, iż prawo powszechnie obowiązujące nie definiuje pojęcia „duchownego”. Jest ono ustalane zgodnie z prawem wewnętrznym poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”. Należy podkreślić, iż gwarancja zawarta

jest w doktrynie jako „model separacji skoordynowanej”<sup>18</sup> czy „model przyjaznego rozdziału”<sup>19</sup>. Ustala on rozdział sfer *sacrum* i *profanum*, nie jest to jednak podział niemający punktów stykowych, o czym świadczy fragment dotyczący współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego, który przesądza zarazem o formule skoordynowanej separacji<sup>20</sup>. Podstawą jego ukształtowania „wydaje się przyjęta 7.12.1965 r. na Soborze Watykańskim II Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (*Radość i nadzieja*), która stwierdza: «Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu, służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi»<sup>21</sup>.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r., „w doktrynie zwraca się uwagę, że wymieniona zasada zakłada uznanie odrębności zakresu działania państwa i wspólnot religijnych oraz wykluczenie ingerencji. Każdy z wymienionych podmiotów ma własną sferę działania, organy władzy publicznej nie ingerują w sprawy wewnętrzne wspólnot, a organy władzy kościelnej nie ingerują w sprawowanie władzy państwowej”<sup>22</sup>. Należy jednak podkreślić, iż „[n]iezależność Kościoła nie ma charakteru absolutnego – nie oznacza objęcia instytucji kościelnych immunitetem prawnym, nie jest tożsama z ich wyłączeniem spod jurysdykcji organów państwowych. Niezależność dotyczy immanentnych dziedzin działalności Kościoła i jest równoznaczna ze swobodą wykonywania funkcji religijnych. Ponadto autonomia Kościoła oznacza jedynie, że państwo gwarantuje mu samodzielne, bez ingerencji państwa, tworzenie własnego prawa oraz rządzenie się nim”<sup>23</sup>.

Wyjaśnienia wymaga także określenie „swojego zakresu” państwa i związków religijnych, wszak to właśnie w tym zakresie obowiązuje

---

w tym przepisie odnosi się nie tylko do Kościoła Katolickiego, ale do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych działających na terytorium RP.

<sup>18</sup> P. Tuleja, *Komentarz do art. 25, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, LEX.

<sup>19</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 25, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, t. I, Warszawa 2016, LEX.

<sup>20</sup> Zob. P. Tuleja, op. cit.

<sup>21</sup> M. Olszówka, *Komentarz do art. 25, w: Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 XII 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

<sup>23</sup> C. Janik, *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w swoim zakresie naczelną zasadą konkordatu*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019, s. 79.

zasada autonomii i niezależności. Przyjmując klasyfikację działań podejmowanych przez związki religijne zaproponowaną przez M. Pietrzaka, wyróżnić należy trzy obszary: działalność religijną *sensu stricto*; sprawy organizacyjno-samorządowe, majątkowe i finansowe; wykonywanie funkcji religijnych *sensu largo*<sup>24</sup>. Jak wskazuje P. Tuleja, „[i]ngerencja państwa nie powinna w zasadzie dotyczyć pierwszej sfery”<sup>25</sup>. C. Janik podnosi także, co niezmiernie ważne, iż „[o] ile niezależność i autonomię Kościoła gwarantuje wiele szczegółowych postanowień konkordatu, o tyle nie przewidziano w takim samym stopniu zabezpieczeń w stosunku do państwa”<sup>26</sup>. Nie jest to regulacja zasługująca na aprobatę.

Nie powinien budzić zdziwienia fakt, iż w obowiązującym polskim systemie prawnym nie obowiązują przepisy, które *expressis verbis* zabraniałyby duchownym zajmować urzędy publiczne. Regulacje przeciwnie sprzeciwiałyby się bowiem postanowieniom Konstytucji RP oraz wiążących Polskę umów międzynarodowych. W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 31 Konstytucji, zgodnie z którym „wszyscy są równi wobec prawa”, a pozbawienie duchownych możliwości udziału w życiu publicznym i politycznym z tego jedynie powodu, iż wstąpili w stan duchowny, byłoby zdecydowanie naruszeniem przysługujących im praw. Należy pamiętać, iż konstytucyjna zasada równości nie ma charakteru absolutnego i mogą istnieć od niej wyjątki. Jednakże, zgodnie z art. 31 ust. 3., ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Bardzo wątpliwe jest, czy pełnienie urzędu przez duchownego mogłoby uzasadniać ograniczenie jego praw na podstawie jednej z wymienionych przesłanek.

Na szczeblu ustawowym ważne są także postanowienia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ze szczególnym uwzględnieniem jej art. 12 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem „[d]uchowni oraz osoby zakonne [...] korzystają z praw i podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego”<sup>27</sup>. Biorąc

<sup>24</sup> Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 252–253.

<sup>25</sup> P. Tuleja, op. cit.

<sup>26</sup> C. Janik, op. cit., s. 79.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz 1153).

pod uwagę powyższe, zaaprobować trzeba stwierdzenie, iż „[p]róba jakiegokolwiek ograniczenia praw duchownych [...] byłaby złamaniem konstytucyjnych zasad, zbieżnych z nimi postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz przepisów ustawowych uszczegółwiających konstytucyjne zasady”<sup>28</sup>.

### **3. Możliwość pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego według Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską**

Nie sposób omawiać problematyki niniejszego opracowania bez odwołania się do Konkordatu, stanowiącego absolutną podstawę relacji RP–Kościół Katolicki. Już w art. 1 tej umowy „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”<sup>29</sup>. W deklaracji wyjaśniającej do Konkordatu rząd polski uznał, iż zasada niezależności i autonomii „jest w istocie nadaniem wyrazu prawnego praktyce, jaka wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat. Oznacza ona rezygnację z takiego pojmowania norm konstytucyjnych, które wyrażało stosunek antagonistyczny, na rzecz wykładni zakładającej współdziałanie dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”<sup>30</sup>.

Wyjaśnieniom formułowanym przez ową deklarację należy poświęcić kilka słów. Jak bowiem wskazuje M. Strzała, wyjaśnienie w niej zawarte znacząco mogłoby modyfikować „znaczenie konkordatowej zasady autonomii i niezależności, sprowadzając ją do *quasi*-normy interpretacyjnej uregulowań konstytucyjnych bądź swoistej normy programowej, pozbawiając ją zarazem jej własnego znaczenia normatywnego”<sup>31</sup>. Tryb

<sup>28</sup> M. Grabowski, *Prawne aspekty działalności publicznej duchownych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, t. 21, 2018, s. 57–58.

<sup>29</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 VII 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318).

<sup>30</sup> Oświadczenie rządowe z dnia 26 I 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 IV 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 VII 1993 r. (M.P. 1998 Nr 4, poz. 51).

<sup>31</sup> M. Strzała, *Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie konkordatu ze Stolicą Apostolską i jej znaczenie*, w: *Konkordat polski...*, s. 89.



przypuszczający użyty został przez Autora nieprzypadkowo, charakter prawny omawianego dokumentu oraz zakres jego zastosowania jest bowiem sporny. Zważywszy, iż charakter ów pozostaje bez większego wpływu na przedmiot niniejszego opracowania, nie zostaną przedstawione na jego temat bardziej szczegółowe analizy<sup>32</sup>. Jak zresztą wskazuje Autor, „[z]godzić się należy z P. Boreckim, że praktyczne znaczenie deklaracji w sprawie konkordatu jest znikome i należy prognozować, że tak też pozostanie w przyszłości”<sup>33</sup>.

Zasygnalizować należy w tym miejscu, przed przejściem do analizy regulacji prawa kanonicznego, zasadę wzajemnej niezależności i nieskuteczności prawa państwowego i prawa wewnętrznego Kościoła Katolickiego<sup>34</sup>. Oznacza ona, iż „Kościół i duchowieństwo muszą powstrzymać się od instytucjonalnego oddziaływania na proces tworzenia norm prawa państwowego, poza określonymi prawnie wyjątkami wynikającymi z zasady bilateralności [...]. Prawo państwowe [...] nie może być traktowane jako instrument urzeczywistniania standardów o charakterze religijnym. W przypadku sprzeczności między prawem państwowym a prawem kanonicznym pierwszeństwo należy dać prawu państwowemu”<sup>35</sup>. Tak zarysowane regulacje prawa powszechnie obowiązującego pozwalają na przejście do analizy relewantnych kanonów Kodeksu Prawa Kanonicznego.

#### 4. Możliwość pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego według prawa kanonicznego

Inaczej niż prawo powszechnie obowiązujące traktuje temat niniejszego opracowania Kodeks Prawa Kanonicznego, który ogranicza w swoich postanowieniach swobodę duchownych, nakładając na nich ograniczenia w zakresie sprawowania urzędów publicznych. Kluczowym kanonem jest niewątpliwie kan. 285 § 3, zgodnie z którym „[d]uchownemu zabrania się przyjmowania publicznych urzędów, z którymi łączy się udział w wykonywaniu władzy świeckiej”<sup>36</sup>. Warto również zwrócić

<sup>32</sup> Więcej o charakterze prawnym deklaracji – M. Strzała, op. cit., s. 89–93.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 93.

<sup>34</sup> Analogiczna zasada obowiązuje też w stosunku do innych kościołów i związków wyznaniowych.

<sup>35</sup> C. Janik, op. cit., s. 81–82.

<sup>36</sup> *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP II promulgatus* (25 I 1983), AAS 75 (1983), cz. II; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski, Poznań 1984, dalej „KPK”*.

uwagę na kan. 287 § 2, który zabrania duchownym czynnego udziału w partiach politycznych i kierowaniu związkami zawodowymi, „chyba że – zdaniem kompetentnej władzy kościelnej – będzie wymagała tego obrona praw Kościoła lub rozwój dobra wspólnego”<sup>37</sup>. Jak zwraca uwagę T. Gałkowski, zakaz uczestnictwa w partiach politycznych „niekoniernie zawiera w sobie zakaz podejmowania urzędów publicznych”<sup>38</sup>. O ile drugi zakaz ma więc charakter względny i może zostać zniesiony dyspensą, o tyle pierwszy z nich, dotyczący przyjmowania urzędów publicznych, wyjątków od zakazu nie przewiduje.

W kontekście uwag poczynionych na kanwie art. 31 Konstytucji RP, przyjrzeć należy się także kan. 289 § 2, stanowiącemu, iż „[d]uchowni powinni korzystać ze zwolnień od wykonywania zadań i publicznych obowiązków cywilnych, obcych stanowi duchownemu, przyznanych na ich korzyść przez ustawy, umowy lub zwyczaje, chyba że w poszczególnych wypadkach własny ordynariusz zarządził inaczej”. Dokonując subsumpcji wskazanego kanonu na grunt omawianej problematyki, można sformułować wniosek, iż choć zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym arcybiskupowi (jak każdemu duchownemu) przysługuje bierne i czynne prawo wyborcze, to według prawa kanonicznego, jak się wydaje, z biernego nie powinien on skorzystać. W dalszym toku opracowania przedmiotem toczonych rozważań będzie wyłącznie kan. 285 § 3.

Jak wskazuje ks. P. Majer, „[z]akazem kanonicznym objęte są wszystkie urzędy świeckie o charakterze publicznym, czyli te, które mogą być przyjmowane i pełnione jedynie na mocy jurysdykcji świeckiej – na przykład poseł, senator, radny różnych szczebli, minister czy piastun innego urzędu związanego z pełnieniem władzy wykonawczej na szczeblu centralnym lub samorządowym (burmistrz, wójt), a także urząd sędziego lub prokuratora”<sup>39</sup>. Autor wskazuje jednak na dopuszczalność sprawowania urzędu sołtysa przez duchownego katolickiego. Wskazuje bowiem, iż sołtys „nie jest podmiotem władzy w ścisłym znaczeniu tego słowa. Nie może wydawać wiążących poleceń, nie ma prawa do wydawania decyzji administracyjnych, które rodzą powstanie obowiązku, uprawnienia bądź zaniechania działania. Dlatego pełnienie funkcji sołtysa przez duchownego co do zasady nie sprzeciwia się

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> T. Gałkowski CP, *Zakaz przyjmowania publicznych urzędów przez duchownych*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2017, nr 4, s. 116.

<sup>39</sup> P. Majer, *Czy duchowny może pełnić funkcję sołtysa?*, <https://www.ekai.pl/czy-duchowny-moze-pelnic-funkcje-soltysa/> (dostęp: 12 XII 2021).

literze kanonicznego przepisu. Kompetencje sołtysa nie wiążą się bowiem z wykonywaniem «władzy»<sup>40</sup>. Nie sposób jednak przyjąć takiego sposobu rozumowania. Jak już bowiem wskazano, sołtysowi może zostać powierzona kompetencja do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, co czyni zeń organ wykonujący władzę publiczną, implikując tym samym objęcie go zakazem wynikającym z prawa kanonicznego.

J. Krukowski stwierdza, iż kan. 285 § 3 „jest wyrazem głębszej spiryтуalizacji zadań osób duchownych w stosunku do epoki przedsoborowej; w minionej epoce w państwach katolickich sprawowanie przez duchownych urzędów państwowych było dozwolone. Jednak praktyka ta nie miała uzasadnienia w ontologii kapłaństwa urzędowego”<sup>41</sup>. Co więcej, „Synod Biskupów z 1971 roku wskazuje, że działalność polityczna [...] jest dziedziną zarezerwowaną dla świeckich”<sup>42</sup>. Także papież Jan Paweł II wskazał, iż „kapłani mają być przywódcami duchownymi, a nie przywódcami politycznymi czy funkcjonariuszami władzy świeckiej”<sup>43</sup>. Odnosząc się do przytoczonej wypowiedzi, można pokusić się o stwierdzenie, iż sołtys, szczególnie w bardzo małych miejscowościach, pełni *de facto* rolę przywódcy społeczności lokalnej.

W kontekście charakterystyki prawnej omawianego kanonu, należy w jego dyspozycji „wyróżnić następujące elementy: a) zakaz ten jest uniwersalny dla wszystkich duchownych Kościoła łacińskiego, świeckich i zakonników, w jakichkolwiek znajdują się okolicznościach społeczno-politycznych, b) zakaz ten dotyczy generalnie sprawowania władzy cywilnej w jakiegokolwiek formie: ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej, c) jest to norma kategoryczna, gdyż nie przewiduje jakiegokolwiek modyfikacji w prawie partykularnym. Naruszenie tej normy może być opatrzone sankcją karną w oparciu o generalną zasadę zawartą w kan. 1399”<sup>44</sup>.

Kończąc rozważania dotyczące prawa kanonicznego, należy przytoczyć także opinię ks. M. Górki z Sądu Metropolitalnego w Katowicach, który – odnosząc się do wyboru księdza na radnego – zwrócił

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> J. Krukowski, *Komentarz do kan. 285*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, pod red. J. Krukowskiego, t. 2, księga 2, Poznań 2005, s. 109–110.

<sup>42</sup> M. Grabowski, op. cit., s. 66.

<sup>43</sup> A. Stopka, *Księża i polityka – co wolno, a czego nie?*, <https://pl.aleteia.org/2017/06/13/ksiezza-i-polityka-co-wolno-a-czego-nie/> (dostęp: 14 XII 2021).

<sup>44</sup> J. Krukowski, op. cit., s. 110.

uwagę na nieprecyzyjne tłumaczenie Kodeksu Prawa Kanonicznego. Trzeba bowiem mieć na względzie, iż „[u]żyty w oryginalnym tekście łacińskim termin «*officia publica*» ma znacznie szersze niż tylko urząd publiczny. Oznacza wszelkie «obowiązki publiczne», a funkcję radnego z pewnością do nich zaliczyć należy”<sup>45</sup>. Zdaniem Autora niniejszego opracowania, z równie dużą pewnością należy do nich zaliczyć także funkcję sołtysa. Na nieścisłość tłumaczenia w innym zakresie zwraca też uwagę T. Gałkowski, wskazując, iż „[t]łumaczenie polskie kanonu niezbyt poprawnie oddaje sformułowanie łacińskie, które ma moc wiążącą. W tekście normatywnym zostało użyte sformułowanie *potestas civilis*, które zastąpiło wcześniejsze sformułowanie *laicalis iurisdictio*. Obecne sformułowanie bardziej odpowiada charakterowi władzy podejmowanej w państwowym porządku prawnym”<sup>46</sup>.

## 5. Pełnienie urzędów publicznych przez duchownych w aspekcie międzynarodowym

Zagadnieniem pozostającym na marginesie przeprowadzanych rozważań, wprowadzającym jednak perspektywę prawnoporównawczą, jest dopuszczalność pełnienia funkcji publicznych przez duchownych w innych państwach. Historii znane są bowiem przypadki, gdy duchowni katolicy pełnili urzędy publiczne, na dodatek o znacznie większej randze niż urząd sołtysa. Za T. Gałkowskim wymienić można jezuitę Roberta F. Drinana, który przez 10 lat zasiadał w Izbie Reprezentantów USA. Członkiem niższej izby amerykańskiego Kongresu był także norbertanin Robert J. Cornell. Nie można także pominąć Miguela d’Escoto Brockmanna, który w latach 1979–1990 pełnił funkcję ministra spraw zagranicznych w Nikaragui<sup>47</sup>. Także polscy duchowni pełnili w stosunkowo niedalekiej przeszłości wiele funkcji publicznych. Jako przykład wskazać można okres międzywojenny, gdy w Sejmie Ustawodawczym zasiadało 41 duchownych katolickich, a senatorami I kadencji Senatu byli abp J. Teodorowicz i bp A. Sapieha<sup>48</sup>. Co więcej, w latach

<sup>45</sup> A. Stopka, op. cit.

<sup>46</sup> T. Gałkowski CP, op. cit., s. 118.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Por. J. Koredczuk, *Stosunek posłów i senatorów duchownych do akcji rewindykacji cerkwi prawosławnych w II Rzeczypospolitej*, w: *Pogranicza w historii prawa i myśli polityczno-prawnej*, pod red. D. Szpopera, P. Dąbrowskiego, Gdańsk–Olsztyn 2017, s. 321–332.

1930–1936 wiceministrem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego był ks. Bronisław Żongołłowicz.

Historia zna jednak także przypadki, w których duchowni, mocą konstytucyjnych postanowień byli *expressis verbis* pozbawieni biernego prawa wyborczego. Jako przykład wskazać można Konstytucję Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1918 r., która uzależniała posiadanie praw wyborczych od wykonywania pracy oraz wskazywała kategorię „lischeńców” – osób pozbawionych praw wyborczych, do których zaliczono m.in. duchownych<sup>49</sup>.

Także współcześnie wskazać można państwa, w których ustawy zasadnicze wyłączają bierne prawo wyborcze duchownych. Zwrócić w tym zakresie można uwagę m.in. na Paragwaj, którego konstytucja stanowi wprost, iż o urząd prezydenta oraz gubernatora nie mogą ubiegać się duchowni jakiegokolwiek wyznania<sup>50</sup>. Co więcej, zakaz ten rozciągnięty został mocą art. 197 pkt 4 konstytucji na senatorów oraz członków Izby Deputowanych<sup>51</sup>. Podobne regulacje odnaleźć można w Konstytucji Azerbejdżanu, która stwierdza, iż duchowni są ograniczeni w ich prawie do bycia wybranym<sup>52</sup>. Konstytucja doprecyzowuje owo ograniczenie w odniesieniu do wyborów do Milli Majlis, jednoizbowego parlamentu Azerbejdżanu, wprost stanowiąc, że duchowni nie mogą być wybrani na jego członka<sup>53</sup>. Nie formułuje jednak podobnego ograniczenia w stosunku do kandydowania oraz bycia wybranym na urząd prezydenta, premiera oraz ministra. Również meksykańska konstytucja zawiera ograniczenia, zgodnie z którymi członkiem dwuizbowego Kongresu (złożonego z Izby Reprezentantów i Senatu) nie może być duchowny jakiegokolwiek wyznania<sup>54</sup>. Analogiczne ograniczenie sformułowano

<sup>49</sup> Zob. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli Historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików): krótki kurs*, Warszawa 2017, s. 63.

<sup>50</sup> Zob. art. 235 i art. 162 Paraguay's Constitution of 1992 with Amendments through, [https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay\\_2011.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf?lang=en) (dostęp: 14 XII 2021).

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Zob. art. 56 Azerbaijan's Constitution of 1995 with Amendments through 2016, [https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan\\_2016.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016.pdf?lang=en) (dostęp: 14 XII 2021).

<sup>53</sup> Zob. art. 85 Azerbaijan's Constitution of 1995 with Amendments through 2016, [https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan\\_2016.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016.pdf?lang=en), (dostęp: 14 XII 2021).

<sup>54</sup> Zob. art. 55 i art. 58 Mexico's Constitution of 1917 with Amendments through 2015, [https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico\\_2015.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en) (dostęp: 14 XII 2021).

w odniesieniu do urzędu prezydenta<sup>55</sup>. Można więc stwierdzić, iż choć znaczna większość państw nie formułuje *expressis verbis* ograniczeń dotyczących pełnienia funkcji związanych z wykonywaniem władzy publicznej przez duchownych, pozostawiając regulację prawa wewnętrznemu właściwych kościołów i związków wyznaniowych, to odnaleźć można kraje, które w swych konstytucjach *explicite* ograniczają bierne prawo wyborcze duchownych.

### Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku kluczowych wniosków. *Primo*, instytucja sołtysa, choć obecnie zmarginalizowana, wciąż zawiera w sobie stosunkowo szeroki katalog kompetencji. Co szczególnie ważne, uchwałą rady gminy sołtys może zostać wyposażony w kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym, w określonych wypadkach, należy uznać sołtysa za organ wykonujący władzę publiczną. *Secundo*, w prawie powszechnie obowiązującym nie istnieją przepisy zakazujące duchownym ubiegania się i obejmowania urzędów związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Przeciwnie regulacje naruszałaby bowiem zasadę równego traktowania, co stałoby w sprzeczności z Konstytucją RP oraz przyjętymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. Odmienne regulacje zawiera natomiast Kodeks Prawa Kanonicznego, który wprost zakazuje duchownym obejmowania urzędów związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Należy przyjąć, iż zakresem obowiązywania wskazanego zakazu objęte jest również pełnienie funkcji sołtysa. Wreszcie *tertio*, zasada wzajemnej autonomii i niezależności państwa i Kościoła Katolickiego jest jednym z fundamentów obecnego modelu relacji państwo–Kościół. Dlatego też należy zachowywać ostrożność przy podejmowaniu pewnych działań, by owa zasada nie została naruszona, choć już wielokrotnie do tego dochodziło. Tylko w ten bowiem sposób państwo i Kościół mogą koegzystować w zgodzie i współpracować, jak same wskazują, dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 82.

## TAKING THE ADMISSIBILITY OF PERFORMING THE OFFICE OF A VILLAGE ADMINISTRATOR BY A CATHOLIC PRIEST INTO CONSIDERATION

### Summary

This article is an analysis of legal admissibility of performing the office of a village administrator by a catholic priest. Despite the fact that this theme has already been a subject of doctrine's interest, this study distinguish itself from other studies because it is based on a case that took place in practice. That means, obviously, a choice of the Archbishop Sławoj Leszek Głódź for a village administrator of Piaski. Considerations are conducted from three perspectives – commonly applicable law, The Concordat itself and the canonic law. Comparative legal perspective provides a citation of relevant regulations existing in chosen countries. There are also introduced regulations referring to the status of a village administrator in Polish legal order. Conducted considerations allow to conclude that in spite of the fact that Polish commonly applicable law and the Concordat itself strongly emphasize the principle of autonomy and mutual independence of the state and churches and other religious unions, they do not provide for a prohibition of taking over public offices by priests. This case is differently regulated by the Code of Canon Law which directly forbids priests to execute offices connected with performing of public authority. Such offices should involve office of a village administrator, what determines the inadmissibility of performing the office of village administrator by catholic priest.

**Keywords:** admissibility of performing public offices by priests – village administrator – Code of Canon Law – principle of autonomy and the mutual independence of state and churches and other religious unions – performing of public authority

### LITERATURA

- Galkowski T. CP, *Zakaz przyjmowania publicznych urzędów przez duchownych*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2017, nr 4.
- Garlicki L. *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, t. I, Warszawa 2016 (LEX).
- Gołębiowska A., Stępień E., *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich*, w: *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, pod red. A. Gołębiowskiej, P.B. Zien-tarskiego, Warszawa 2017.
- Grabowski M., *Prawne aspekty działalności publicznej duchownych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2018, t. 21.
- Janik C., *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w swoim zakresie niezależną zasadą konkordatu*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.
- Jaworska-Dębska B., *Komentarz do art. 36*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013 (LEX).

- Klauziński S., *Stawoj Leszek Głódz został sołtysem. „Arcybiskup kpi z prawa kanonicznego”*, <https://oko.press/arcybiskup-glodz-soltys/> (dostęp: 14 XII 2021).
- Krukowski J., *Komentarz do kan. 285*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, pod red. J. Krukowskiego, t. 2, księga 2, Poznań 2005.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli Historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików): krótki kurs*, Warszawa 2017.
- Majer P., *Czy duchowny może pełnić funkcję sołtysa?*, <https://www.ekai.pl/czy-duchowny-moze-pelnic-funkcje-soltysa/> (dostęp: 12 XII 2021).
- Olszówka M., *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016 (Legalis).
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Stopka A., *Księża i polityka – co wolno, a czego nie?*, <https://pl.aleteia.org/2017/06/13/ksieza-i-polityka-co-wolno-a-czego-nie/#> (dostęp: 14 XII 2021).
- Stopka A., *Mandat dla proboszcza*, <https://www.gosc.pl/doc/802108.Mandat-dla-proboszcza> (dostęp: 12 XII 2021).
- Strzała M., *Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie konkordatu ze Stolicą Apostolską i jej znaczenie*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.
- Stych M., *Wybrane aspekty prawne statusu sołtysa na przykładzie przeprowadzonych badań empirycznych*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2014, nr 4.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021 (LEX).
- Waniewska M., *Instytucja sołtysa w okresie samorządu stanowego w Polsce. Aspekty społeczno-prawne*, Lublin 2006.



## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

**Maciej Kruś, *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021, ss. 296, ISBN: 978-83-232-3865-2.**

Przedmiotem prezentowanej monografii autorstwa Macieja Kruscia jest wyodrębnienie i opisanie szczególnej formy działania organów administracji publicznej, jaką jest wydawanie transnarodowych aktów administracyjnych prawa europejskiego. Akty te są wydawane przez organy państw członkowskich Unii Europejskiej (UE lub Unii). Co więcej, są one aktami stosowania prawa wydawanymi w konkretnych okolicznościach, będąc bezpośrednio skutecznymi na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.

Rola aktów administracyjnych wydawanych na podstawie przepisów prawa europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem aktu transnarodowego, jest kluczowa w kontekście integracji wspólnego rynku, przepływu osób, usług i towarów czy przestrzeni wolności i bezpieczeństwa. Autor podjęty temat i samo zagadnienie będące przedmiotem tego opracowania naukowego słusznie określa jako nowy, aktualny i ważny ze względu na doniosłość społeczną. Tym bardziej na uwagę zasługuje fakt, że zagadnienie to – choćby z racji jego skomplikowania, trudności i zawężenia analizowanych spraw, a także niedostatecznego jego zbadania w polskiej nauce prawa administracyjnego – jest przedstawione w niezwykle przystępnej formie. Powagę ujętej w opracowaniu instytucji transnarodowego aktu administracyjnego czy usystematyzowanie typów aktów administracyjnych opartych na prawie europejskim bez wątplenia wzbogaca wiele przytoczonych przykładów dotyczących praktycznych dziedzin życia gospodarczego, w tym spraw statusu osobowego, życia prywatnego albo działalności gospodarczej. Niewątpliwie pryzmat samego zagadnienia będącego przedmiotem niniejszego opracowania sprawia, że jest to dzieło unikatowe oraz godne pogłębionej lektury.

Monografia składa się z ciekawie rozbudowanego wstępu, kolejno trzech rozdziałów, które każdorazowo wieńczą konkluzje częściowe stanowiące podsumowania wcześniejszych wywodów autora oraz zakończenia.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do samego wstępu liczącego 44 strony, należy zauważyć jego niezwykle ciekawe ujęcie, rozważania bowiem tam podjęte zawarto w trzech następujących punktach: (1) przedmiot monografii, (2) akt transnarodowy a współpraca transgraniczna, (3) geneza i charakterystyka europejskiego aktu transnarodowego. Każdy z nich warto, choćby w nieco bardziej niż zwykły sposób, zaprezentować. Jak podnosi autor „[p]rzedmiotem monografii jest transnarodowy akt administracyjny wydawany na podstawie przepisów prawa europejskiego. Jej celem jest przedstawienie specyfiki tej instytucji prawnej. Instytucji o tyle ważnej, że stanowiącej oryginalne rozwiązanie w ramach porządku prawnego Unii Europejskiej. Jest ona wyrazem powstania i rozwoju odrębnej dziedziny prawa administracyjnego, jaką jest prawo administracyjne europejskie. Prawo to stanowi część porządku prawnego Unii Europejskiej. Gdy zatem mowa o europejskim prawie administracyjnym czy prawie europejskim, to w niniejszej monografii chodzi o prawo administracyjne Unii Europejskiej. Można także stwierdzić, że prawo administracyjne państw członkowskich nie jest systemem jednorodnym i w każdym z państw członkowskich stanowi połączenie systemu prawa Unii Europejskiej i systemu tego państwa. Efektem tego zjawiska jest powstanie multicytrycznego systemu prawa. [...] Europejskie prawo administracyjne oddziałuje na system prawny państw członkowskich na dwa sposoby. Po pierwsze, wpływa na harmonizację krajowych przepisów prawa, zmianę, w razie potrzeby kształtowanie nowego prawa. Po drugie, wiąże administrację krajową w zakresie jego stosowania i egzekwowania” (s. 7–8). Przytoczony fragment pokazuje, że twórca książki niezwykle skrupulatnie, a co za tym idzie niebywale przejrzysto prowadzi czytelnika przez skomplikowaną materię i treści w niej zawarte. Następne rozważania umiejscowione we wstępie w zakresie przedmiotu monografii dotyczą następująco przyjętych kwestii: (1) normy prawne ustanowione przez instytucje Unii Europejskiej są europejskim prawem administracyjnym, (2) prawo to w Unii wykonuje wspólny system instytucji i organów, (3) instytucja transnarodowego aktu administracyjnego: (a) stanowi narzędzie rozwiązywania wady pośredniego wykonywania europejskiego prawa administracyjnego co dotyczy ograniczonego zasięgu do granic państw członkowskich, (b) jest znakomitym przykładem integracji europejskiej na gruncie prawa administracyjnego. W dalszym fragmencie autor wskazuje dwie tezy badawcze: „[p]o pierwsze, stwierdzić można, że zasadne jest wyróżnienie w grupie aktów administracyjnych, wydawanych na podstawie prawa europejskiego – tych, o których można powiedzieć, że są europejskimi aktami administracyjnymi. Wyróżnia je to, że są one wiążące w przestrzeni prawa administracyjnego. [...] Po drugie, można stwierdzić, że transnarodowy akt administracyjny prawa europejskiego jest odrębną instytucją prawną. Nie jest on aktem instytucji lub organów Unii Europejskiej, ale nie jest również zwykłym krajowym aktem administracyjnym, choć jest wydawany przez organ krajowy, gdyż jest skuteczny w przestrzeni prawa europejskiego” (s. 9–10). Autor także wskazuje, że we wstępie monografii zakreślono pole badawcze, omówiono kluczowe zagadnienia, zaprezentowano genezę transnarodowego europejskiego aktu administracyjnego oraz dokonano jego wstępnej charakterystyki, a także przedstawiono konstrukcję tego systemu oraz problematykę przebiegu jurysdykcji administracyjnej w prawie administracyjnym czy określono kategorie organów administracyjnych, które wyposażono w kompetencję do konkretyzowania prawa

Europejskiego wraz ze wskazaniem różnego rodzaju typów aktów w celu wykazania odrębności i cech charakterystycznych aktu transnarodowego zarówno na tle innych europejskich aktów administracyjnych, jak i aktów wydawanych na podstawie prawa administracyjnego. Jeżeli zaś chodzi o podstawową metodę badawczą wykorzystaną w książce, to jest to metoda dogmatycznoprawna w zakresie norm prawa europejskiego. Jak podkreślono „[z] racji unikatowości rozwiązań prawa europejskiego, w pracy nie stosowano metody porównawczoprawnej. Prawo europejskie jest bowiem jedynym porządkiem prawnym na świecie, w tak dalekim stopniu integrującym niepodległe państwa. System ten musiałby być więc podobny do prawa Unii Europejskiej. Musiałoby więc to być prawo organizacji skupiającej państwa członkowskie zintegrowane w tak dalekim zakresie, jak to jest w przypadku Unii Europejskiej. Jak wspomniano, porządku takiego nie ma, co wyklucza możliwość prowadzenia badań komparystycznych” (s. 11–12). Co więcej, w monografii w niewielkim zakresie zastosowano metodę historyczną w kontekście ewolucji niektórych instytucji prawa europejskiego. Dalsze wywody odnoszące się do przedmiotu monografii wypełniają treści dotyczące m.in.: pogłębienia informacji na temat aktu administracyjnego wydawanego na podstawie przepisów prawa europejskiego ze szczególnym uwzględnieniem aktu transnarodowego, z podaniem jego cech charakterystycznych czy uwzględnienia przypadku aktu europejskiego mającego u podstaw odrębne niezharmonizowane na tle prawa europejskiego przepisy krajowe. Autor zwraca także uwagę na odrębną kategorię decyzji stanowiących różne decyzje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Czytelnika zainteresuje ponadto rozwinięcie refleksji w ramach nauki polskiego prawa administracyjnego w kontekście nazwy dotyczącej „aktów transnarodowych”, która nie jest jednolicie przyjęta i stosowana, oraz wyłuszczenia znaczenia terminu „transgraniczny”. Kolejny punkt ze wstępu to akt transnarodowy a współpraca transgraniczna. Jak podnosi twórca książki „[...] termin «transnarodowy» odnoszony jest do działania aktu administracyjnego wydanego przez organ krajowy, a wywołującego skutek prawny ponad granicami państwa. Problematykę wydawania aktów transnarodowych można osadzić w szerszym kontekście współpracy transgranicznej organów administracji publicznej państw członkowskich na podstawie przepisów prawa europejskiego. W celu możliwie precyzyjnego określenia przedmiotu niniejszej pracy, istotne jest określenie działań administracji, które mają odniesienie do terytorium innego państwa, ale nie mają charakteru aktów administracyjnych kształtujących sytuację prawną na obcym terytorium. Konieczne jest więc odróżnienie skutków transnarodowych od transgranicznych” (s. 22–23). Tym samym dalsze wywody w tym zakresie osadzono na omówieniu skutku transnarodowego, a także skutku transgranicznego oraz odniesiono się do współpracy transgranicznej, w ramach której występują działania eksterytorialne. W kontekście podjętych zagadnień w monografii odnajduje się wiele przykładów dotyczących różnych aspektów życia społeczno-gospodarczego (np. kontrola różnej działalności, stosowanie w określonych sytuacjach środków przymusu bezpośredniego, wzajemne uznawanie zaświadczeń i innych dokumentów, współpraca prawna czy istnienie tzw. systemów akredytacyjnych i certyfikacyjnych). Trzeci punkt tego obszernego i bez wątplenia oryginalnego wstępu stanowi geneza i charakterystyka europejskiego aktu transnarodowego. W tym fragmencie dokonano prezentacji różnych środków,

z których korzystają organy administracji publicznej (są to np. środki: implementacyjne, polegające na stanowieniu prawa, kontroli, nadzoru, proceduralne, naprawcze czy władcze czynności prawne lub faktyczne organu administracji publicznej), działając na podstawie prawa europejskiego, stosowanie zaś tego typu środków administracyjnych następuje w różnych formach działania administracji. Wartym podkreślenia jest to, że „[e]uropejski akt administracyjny, w tym jego podtyp, tj. akt transnarodowy jest instytucją, która powstała w efekcie rozwoju integracji europejskiej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w warunkach współczesnych rozstrzygnięcia konkretne skuteczne prawnie w wymiarze międzynarodowym są niezbędne. W Europie odpowiedzią na tę potrzebę jest wspomniana instytucja europejskiego transnarodowego aktu administracyjnego” (s. 44). Co więcej, „[a]kt administracyjny transnarodowy jest aktem europejskim, tj. stanowiącym element porządku prawnego UE (wiąże w kraju wydania i innych państwach członkowskich, które implementowały dyrektywę), jednak nie skutecznym w tym państwie, które tym samym narusza prawo Unii” (s. 49–50).

Rozdział pierwszy to konstrukcja systemu wydawania europejskich aktów administracyjnych. W ramach tej części monografii przedstawiono podstawowe elementy kreowania europejskich aktów administracyjnych. Po pierwsze – odniesiono się do zagadnienia podstaw prawnych europejskich aktów administracyjnych. Inicjator opracowania w tym zakresie uwagę skupia najpierw na samej instytucji Unii Europejskiej określonej jako „fenomen prawny i to w trzech wymiarach” (s. 51), bowiem: (1) prawo tworzy Unię, (2) Unia jest źródłem prawa, (3) prawo UE stanowi nowy, odrębny porządek prawny. Zdaniem autora „[z]atem Unia Europejska ma swój odrębny porządek prawny, choć nie jest państwem. [...] Unia Europejska od strony organizacyjnej funkcjonuje przede wszystkim jako byt prawny. Unia Europejska jest unią prawną” (s. 51–52). Następnie w książce w zajmujący sposób ujęto problematykę ze względu na relacje osobiste występujące pomiędzy ludźmi czy relacje gospodarcze o charakterze międzynarodowym, a dotyczące na gruncie prawa prywatnego zagadnienia systemu norm kolizyjnych. Zwraca się przy tym uwagę, iż „[w] prawie publicznym przyjemniej na gruncie prawa polskiego, a także niemieckiego nie ma odpowiednika norm kolizyjnych z zakresu prawa prywatnego. Wynika to z zasadniczej reguły, czyli reguły terytorialności. Na terytorium danego państwa co do zasady obowiązywać może tylko jego prawo administracyjne. W tym aspekcie ujawnia się silnie charakter tego prawa. Jest to prawo tworzone przez władzę państwową dla zabezpieczenia interesów państwa i interesu publicznego. Odpowiada to koncepcji prawa administracyjnego jako prawa szczególnego wobec systemu prawa prywatnego” (s. 52–53). Czytelnik znajdzie także odniesienie do sytuacji zdarzających się coraz częściej w obrocie gospodarczym, a dotyczących kontekstu międzynarodowego istniejącego, gdy powstałe rozstrzygnięcia definiują stan prawny na gruncie danego stanu faktycznego i na gruncie przepisów publicznoprawnych. Dalej pojawiają się rozważania dotyczące wzajemnej relacji powstającej między porządkami prawnymi państw i są to m.in.: kwestia podziału kompetencji odnośnie do kategorii spraw pomiędzy UE a państwa członkowskie w kontekście skuteczności aktu transnarodowego czy kwestia treści przepisów prawa, na podstawie których transnarodowe rozstrzygnięcia tj. akty władzy publicznej zostały wydane. W książce sporo miejsca poświęcono terminowi „podstawy prawnej”. Akcentuje się bowiem,

że „[w] kontekście rozważań warto zauważyć, że podstawa prawna europejskiego aktu transnarodowego jest złożona. Najprostsza sytuacja to ta, gdy zarówno przepisy wyznaczające treść aktu, jak również te, które nadają mu skutek transnarodowy, są przepisami prawa europejskiego. Może być jednak tak, że treść aktu wyznaczają przepisy prawa krajowego. [...] W związku z tym termin „podstawa prawna” w odniesieniu do europejskiego aktu transnarodowego rozumieć można szeroko, tj. wtedy, gdy uwzględniamy zarówno normy wyznaczające treść tego aktu, jak i nadające mu skutek transnarodowy. Pojęcie podstawy prawnej można również zawęzić, dodając, że mówimy albo o podstawie prawnej skutku transnarodowego, albo też o podstawie prawnej treści danego aktu” (s. 57). Pozostałe wywody oscylują wokół aktów administracyjnych o skutkach transnarodowych w kontekście przekroczenia granicy w przestrzeni prawnej prawa europejskiego, wyróżniając przy tym trzy sytuacje: (1) wydanie aktu na podstawie bezpośredniego stosowania przepisów prawa europejskiego, (2) gdy podstawą będzie prawo krajowe zharmonizowane na podstawie dyrektywy, (3) gdy akt będzie wydany na podstawie prawa krajowego spełniającego określone standardy. W monografii odniesiono się ponadto do jeszcze innego typu aktów administracyjnych europejskich, czyli aktów podejmowanych przez organy UE, co oznacza zatem, że na podstawie prawa europejskiego działają bezpośrednio instytucje lub organy Unii. Interesujące rozważania w zakresie skutków transnarodowych aktów administracji dotyczą również roli państwa w systemie prawnym państw członkowskich zarówno w aspekcie bezpośredniej skuteczności lub jej braku, jak i bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Analizy prowadzono na wybranych rodzajach aktów prawnych UE, zwracając także uwagę na orzeczenia sądów europejskich oraz doniosłą rolę, jaką odgrywa dla stosowania prawa europejskiego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Co więcej, warto tu podkreślić, że „[z]asada pierwszeństwa stosowania prawa europejskiego ma doniosłe znaczenie dla oceny skuteczności europejskiego aktu administracyjnego względem przepisu prawa krajowego. [...] Jeżeli więc akt organu krajowego będzie z mocy prawa europejskiego pochodnego skuteczny transgranicznie jako akt transnarodowy, to w rozumieniu wskazanych przepisów będzie on także elementem składowym porządku prawnego Unii” (s. 69). Autor omawia oprócz tego w kontekście źródeł prawa europejskiego i jurysdykcji europejskiej ciekawe zagadnienie możliwości wydania decyzji opartej na umowie międzynarodowej, a także odnosi się do kombinacji w zależności od tego, czy dany akt administracyjny wydano na podstawie prawa europejskiego stosowanego bezpośrednio, pośrednio bądź oparto na prawie krajowym niezharmonizowanym. Ponadto – w ramach wywodów o konstrukcji prawnej europejskich aktów administracyjnych – poddano analizie problematykę jurysdykcji administracyjnej w prawie europejskim. Autor trafnie zauważa, że „[s]ystem stosowania prawa europejskiego polegający na wydawaniu aktów administracyjnych opiera się na dwóch filarach. W pierwszym przypadku możliwe jest wydawanie aktów administracyjnych przez organy krajowe państwa członkowskiego. W drugim przypadku chodzi o wydawanie aktów administracyjnych przez instytucje i organy Unii Europejskiej. W tę konstrukcję wpisane jest także wydawanie aktów o skutkach transnarodowych” (s. 72). W książce w interesujący sposób zajęto się wskazaniem specyficznych konstrukcji jurysdykcji administracyjnej w ramach Unii. Zwraca się bowiem uwagę na to, że prawo

Europejskie tworzone jest tylko przez organy UE, natomiast na poziomie stosowania prawa regułą jest stosowanie prawa europejskiego przez organy krajowe. Przyjęto także wiele podziałów w tym zakresie poprzez wskazanie w tej konstrukcji systemu podstaw czyli np. zasady ograniczonego upoważnienia (zasady przyznania), zasady lojalnej współpracy, zasady pomocniczości i proporcjonalności. Kolejne rozważania dotyczą podziału administracji UE na dwa piony: (1) wykonywanie administracji przez organy organizacji Unii – tzw. bezpośrednia administracja europejska i (2) organy administracyjne państw członkowskich – tzw. pośrednia administracja europejska ze szczegółowym omówieniem i analizą poszczególnych organów w tym zakresie. Następnie omówiono – w zakresie konstrukcji prawnej przedmiotowych aktów – sposoby zapewnienia skutku transgranicznego aktów krajowych w przestrzeni europejskiej. W odniesieniu do tego tematu przedstawiono trzy zakresy, czyli kwestię podstawy prawnej, ustrojowe odrębności organizacyjne organów państw członkowskich, a także kwestię sposobu nadania skutku transgranicznego. Dopiero wszystkie te trzy elementy razem tworzą obraz europejskiego aktu administracyjnego. Chodzi tu zwłaszcza o jego podtyp, czyli akt organu krajowego o skutkach transnarodowych. W tym fragmencie monografii czytelnik znajdzie także odniesienie do UE jako związku administracyjnego bądź określenia jej europejską przestrzenią administracyjną z uwzględnieniem tak rozwoju tego związku, jak i pokazania szeregu wspólnych jego instytucji, a także zwrócenie uwagi na podstawowe zasady prawa europejskiego czy też skrupulatnego zbadania skuteczności danego aktu na obszarze innego państwa członkowskiego i zapewnienia transgranicznej mocy prawnej przez akty administracyjne krajowe (poprzez ich uznawanie bądź przyznanie im mocy transnarodowej). Rozważania są prowadzone zarówno w kontekście teoretycznym, jak również poprzez analizę i ocenę właściwych europejskich regulacji prawnych oraz przytoczenie ciekawego orzecznictwa w tym zakresie. W ramach konkluzji cząstkowych wypada zacytować fragment poglądów autora, który stoi na stanowisku, że: „[w] pierwszej kolejności należy zauważyć, że o ile prawo europejskie tworzone jest wyłącznie przez organy Unii, to na poziomie stosowania prawa, regułą jest tzw. stosowanie krajowe. Oznacza to, że podstawowym instrumentem jurysdykcji w europejskim prawie administracyjnym jest krajowy akt administracyjny. W związku z tym stwierdzić również można, że krajowe organy administracji stały się częścią struktury administracyjnej. Dotyczy to w szczególności tych sytuacji, gdy akty administracyjne organów krajowych mają moc aktów europejskich. Takie akty nazywamy aktami transnarodowymi” (s. 99–100).

Rozdział drugi dotyczy aktów administracyjnych pochodzących od instytucji i organów Unii Europejskiej. Trzeba zaznaczyć, że w pierwszej kolejności pomysłodawca monografii, przed przejściem do rozważań odnoszących się przedmiotowych poszczególnych typów aktów administracyjnych, dokonuje wyjaśnienia różnicy terminologicznej dotyczącej pojęcia instytucji Unii Europejskiej i organu Unii Europejskiej. Posiłkuje się w tym zakresie zarówno regulacjami prawa europejskiego, jak i zwróceniem uwagi na odmienności związane z rozbieżnościami językowymi w innych wersjach językowych traktatów. W ramach analizy zagadnienia dotyczącego aktów wykonawczych instytucji Unii Europejskiej, kolejno autor skupia swoją uwagę już na właściwej problematyce związanej z określeniem typów aktów wydawanych przez instytucje lub organy UE, które należałoby uznać za akty administracyjne, co

wymaga z kolei dwustopniowego podejścia. Jak się podnosi, „[z]naczenie mają dwa czynniki, tj. rodzaj aktu oraz to, w jakiej procedurze został wydany. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa trzy procedury, tj. procedurę ustawodawczą, nieustawodawczą (uzupełniającą) oraz wykonawczą. Akty prawa europejskiego, które mogą stanowić instrument jurysdykcji administracyjnej, to z pewnością decyzja, a także rozporządzenie. Jednak nie każda decyzja, jak również nie każde rozporządzenie są aktami stosowania prawa. O tym decydować będzie procedura, w ramach której dany akt zostanie wydany, a która musi być odpowiednio dobrana. Zarówno rozporządzenia, jak i decyzje (dodać można, że także dyrektywy) mogą być wydane w każdej z wymienionych wyżej trzech procedur. Zatem nadanie określonego aktowi jednej z wyżej wymienionych trzech nazw jest niezależne od procedury, w której został wydany” (s. 102–103). Dalsze wywody w kontekście aktów wykonawczych wiążą się z analizą aktów konkretnych, w ramach których wyodrębniono akty indywidualne i generalne. Pogłębione badania w tym zakresie są podbudowane zarówno starannym skomentowaniem aktów prawa europejskiego, jak i licznymi odniesieniami do doktryny przedmiotu. Autor zwraca także uwagę, przy interpretacji różnych aktów prawnych i związanych z tym procedur, na nomenklaturę traktatową. Przy czym równie ważne jest tu stwierdzenie, zgodnie z którym „[...] instytucje prawa europejskiego mają charakter odrębny od krajowych państw członkowskich. Co za tym idzie, także aparatura pojęciowa jest inna. Nie powinno się więc przenosić terminologii prawa europejskiego na porządek prawny oraz ustalenia doktryny w odniesieniu do prawa krajowego” (s. 105–106). Rozważania oscylujące w ramach aktów wykonawczych instytucji UE a wprost aktów konkretnych tj. indywidualnych i generalnych dotyczą również pokazania cech charakterystycznych tego typu aktów, a także analizy poszczególnych regulacji unijnych. Autor czyni ponadto odniesienia do decyzji oraz rozporządzeń regulujących różne sfery i aspekty życia społecznego. Trzeba tu mocno podkreślić, że „[d]ecyzja wykonawcza lub rozporządzenie wykonawcze nie są transnarodowymi aktami administracyjnymi. Są jednak aktami, które obowiązują na terytorium państw członkowskich Unii. Działają – można powiedzieć – ponad granicami (transgranicznie). Nie pochodzą od organu krajowego państwa, na którego obszarze obowiązują. Akty te są wydawane najczęściej przez Komisję” (s. 122–123). Autor, charakteryzując akty wykonawcze instytucji UE, bada i opisuje także akty regulacyjne. Jego zdaniem „[w] literaturze zwraca się uwagę, że akty Komisji oprócz tego, że są konkretne, mogą także zawierać elementy normatywne” (s. 123). Co więcej, pada tu ciekawe i ważne stwierdzenie, wedle którego „[a]kty regulacyjne wykonawcze są aktami administracyjnymi w tym znaczeniu, że stanowią przypadek działania administracyjnego. Nie tworzą one norm ustawowych ani nawet norm odpowiadających treści aktów delegowanych (czyli uzupełniających albo nieistotnie zmieniających akt o charakterze ustawodawczym). Są to akty generalne, jeśli chodzi o określenie adresata. Mogą one wiązać prawo członkowskie oraz podmioty administrowane. Akty regulacyjne mają charakter swoistych aktów administracyjnych prawa europejskiego” (s. 124). Wywody w tym zakresie wzbogacają liczne przykłady decyzji wykonawczych o cechach abstrakcyjnych, a także dyrektyw. Rozdział drugi monografii zawiera oprócz tego opis i analizę różnych decyzji organów Unii Europejskiej. W tym względzie twórca książki przytacza szeroki wachlarz wyroków składających się na orzecznictwo

Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczące różnych obszarów. Następny, trzeci duży punkt w ramach rozdziału drugiego tego opracowania stanowią akty wykonawcze Komisji Europejskiej skierowane do państw członkowskich jako szczególny rodzaj aktów administracyjnych. Jak podnosi autor, „[p]rzedmiotem poniższych rozważań będą tzw. akty Komisji, które można podzielić na dwie grupy tj. akty pełniące funkcję kontroli prewencyjnej (można je nazwać za propozycją zgłoszoną w doktrynie niemieckiej kooperatywnymi) oraz akty interwencyjne podejmowane w razie sporu odnośnie rozstrzygnięcia sprawy powstałego pomiędzy państwami członkowskimi albo gdy Komisja widzi potrzebę korygowania stosowania prawa europejskiego przez organy krajowe. Będą to decyzje wydawane przez Komisję, a adresowane do organów państw członkowskich. Różnią się one istotnie od decyzji adresowanych do podmiotów prywatnych” (s. 144). Zgodnie z tym założeniem autor w ramach aktów wykonawczych Komisji skierowanych do państw członkowskich kolejno poddaje analizie (1) akty kooperatywne oraz (2) akty interwencyjne, w ramach których wyróżnia się dodatkowo (a) akty interwencyjne wobec jednego państwa członkowskiego i (b) akty interwencyjne wobec grupy albo wszystkich państw członkowskich. Rozważania tego rozdziału wieńczą konkluzje częściowe dotyczące badanych i opisanych aktów administracyjnych, w tym o charakterze regulacyjnym, ponadto – aktów wykonawczych konkretnych, zarówno indywidualnych, jak i generalnych. Podnosi się oprócz tego, że: „[j]urysdykcję administracyjną europejską stanowią także decyzje organów Unii” (s. 155).

Rozdział trzeci stanowią akty administracyjne pochodzące od organów krajowych. W pierwszej kolejności w monografii omawia się akty skuteczne tylko w granicach państwa pochodzenia. W tym kontekście autor powtarza specyficzne konstrukcje jurysdykcji administracyjnej w ramach UE. Wywody te bez wątpienia porządkują trudne zagadnienia stanowiące już częściowo założenia przyjęte w książce. Czytelnika w ramach problematyki stosowania prawa europejskiego przez organy krajowe tym bardziej zaciekawi punkt dotyczący (1) aktów krajowych zwykłych oraz (2) współdecydowania. Szczególny akcent położono tu m.in. na analizę poszczególnych aktów unijnych, a także zagadnienie wywoływania skutku powstawania aktu transgranicznego. Równie interesujący jest poza tym sposób doboru licznych przykładów dotyczących różnych obszarów życia społecznego. Trzon drugiego punktu ujętego w ramach trzeciego rozdziału publikacji stanowią natomiast akty skuteczne także poza granicami państwa pochodzenia. W ramach tego zagadnienia wywody podzielono na: (1) akt skuteczny w wyniku uznania, (2) transnarodowy akt administracyjny oraz (3) akt referencyjny. Jeżeli chodzi o te pierwsze kwestie i pojęcie dotyczące skuteczności aktu w wyniku uznania, to „[p]rzez uznanie aktu administracyjnego wydanego przez organ obcego państwa rozumiemy sytuację, gdy akt ten uzyskuje skuteczność na terytorium innego państwa poprzez zaakceptowanie tego aktu przez organ państwa, na którego obszarze ma być skuteczny. Zatem można powiedzieć, że władza obcego państwa honoruje akt pochodzący od organu innego państwa” (s. 178). W niezwykle zajmujący i przystępny sposób w książce rozpatruje się różne sytuacje dotyczące aktów administracyjnych, których skutek wynika z ich uznawania przez inne państwo członkowskie. Mało tego, autor określa reguły stosowania tego uznawania „[...] z punktu widzenia skuteczności tego zobowiązania ochrony praw państwa przyjmującego, ale także jednolitości porządku prawnego europejskiego [...]” (s. 178). Trud pracy,



którego efektem są rozważania ujęte w tym fragmencie, zwiększa wielość przytoczonych tego typu aktów stosowania prawa europejskiego (np. przepisy różnych dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady czy rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących rozmaitych obszarów życia społecznego czy funkcjonowania wspólnego rynku). Gdy chodzi zaś o kolejny punkt opracowania, czyli transnarodowy akt administracyjny, to zauważalne jest znaczne rozbudowanie tego fragmentu monografii, co trzeba uzasadnić przecież problematyką stanowiącą przedmiot tej książki. Czytelnik odnajdzie tu mianowicie takie zagadnienia jak: (1) definicja transnarodowego aktu administracyjnego, (2) granice europejskiej jurysdykcji administracyjnej, (3) transnarodowe akty administracyjne jako odrębne instytucje prawne, (4) typologia transnarodowych aktów administracyjnych, (5) rola transnarodowego aktu administracyjnego i (6) problematyka ochrony prawnej przy wydawaniu i wykonywaniu transnarodowego aktu administracyjnego. Wprawdzie trudno i nie sposób odnieść się tutaj do wszystkich dociekań i refleksji autora, tym niemniej wypada, a nawet trzeba, zwrócić pewną uwagę na niektóre niebywale interesujące argumentacje na powyżej wskazane problemy dotyczące transnarodowego aktu administracyjnego. Mianowicie, gdy chodzi o definicję tegoż przedmiotowego aktu, to spośród kilku przytoczonych terminów można wskazać, że „[a]kt ten [transnarodowy – przyp. oprac.] jest, jak się określa, „ponadgraniczną” formą działania organów administracji. Transnarodowy akt administracyjny jest definiowany też jako akt władzy państwowej, który swoim działaniem przekracza granice państwowe oraz wywołuje skutki prawne na terytorium innego państwa” (s. 189). Autor w ramach ustaleń definicyjnych dotyczących transnarodowego aktu administracyjnego odnosi się także do perspektywy państw przyjmujących dany akt, zasady krajowego stosowania prawa europejskiego i procesowej autonomii państw członkowskich, różnicach pomiędzy aktem administracyjnym organu Unii a krajowym aktem transnarodowym, skomplikowanej dogmatycznie struktury transnarodowego europejskiego aktu administracyjnego czy zwraca uwagę, że „[n]orma stanowiąca o transnarodowym skutku aktu administracyjnego ma za każdym razem charakter ustawodawczy” (s. 194). Podejmuje się ponadto złożonej odpowiedzi na pytanie „[...] czy akt bezpośrednio skuteczny w państwach członkowskich ze względu na normę ich prawa krajowego, a stanowiącą skutek wdrożenia dyrektywy jest częścią prawa europejskiego [...]?” (s. 195). Czytelnika zainteresują także wywody dotyczące bezpośredniej skuteczności aktu transnarodowego, kwestia źródeł pochodzenia norm ustawowych będących podstawą do określenia treści tego typu aktu czy wreszcie sama przyjęta w toku badań autorska konstrukcja definicji transnarodowego aktu administracyjnego prawa europejskiego składająca się z pięciu elementów. We fragmencie poświęconym granicom europejskiej jurysdykcji administracyjnej w książce uwagę skupia się na zagadnieniach kluczowych dla ustalenia istoty aktu transnarodowego prawa europejskiego. Trzeba zaznaczyć, że „[n]a tej podstawie sformułowano tezę, że akt transnarodowy prawa europejskiego jest aktem europejskim, czyli wiążącym w przestrzeni prawa europejskiego. Jest częścią prawa europejskiego” (s. 201). Dalsze rozważania stanowi analiza wielu przykładów orzecznictwa europejskiego tj. wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunału Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec. Autor ponadto stwierdza, że „[i]stotnym zagadnieniem dotyczącym granic jurysdykcji administracyjnej krajowej w kontekście aktów transnarodowych jest modyfikacja terytorialna

zakresu obowiązywania, stosowania i wykonywania norm krajowego prawa europejskiego (co do zasady prawa pochodnego), będącej podstawą tej modyfikacji” (s. 208). W kontekście problematyki dotyczącej transnarodowych aktów administracyjnych jako odrębnych instytucji prawnych twórca książki odnosi się do bezpośredniej skuteczności lub niekiedy nieskuteczności tych aktów na terytorium państw członkowskich, natomiast „[w] kwestii skutków aktu transnarodowego trzeba zauważyć, że jest nią norma materialnego prawa europejskiego, która jest odrębna od innych norm stanowiących podstawę określenia treści tego aktu (s. 213). Bez wątplenia treści wzbogacające badania są widoczne w zakresie typologii transnarodowych aktów administracyjnych, w monografii bowiem szeroko zaprezentowano na podstawie doktryny niemieckiej trzy rodzaje transnarodowych aktów administracyjnych (zob. s. 214–215), a także ciekawą ich modyfikację polegającą na zaproponowaniu jeszcze innego podziału wraz z jego opisem i pokazaniem licznych przykładów w ramach tego typu aktów dotyczących: statusu adresata, statusu produktów, wykonywania usług czy aktów organów niedziałających na swoim terytorium bądź innymi słowy aktów wydawanych przez organy państw, a działające na terytorium innego państwa (por. s. 215–228). Równie interesujące jest ujęcie roli transnarodowego aktu administracyjnego w kontekście jego pokazania na tle bardzo dużego praktycznego znaczenia dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Zdaniem autora „[z]a ich podstawową rolę można uznać to, że zapewniają bezpośrednią skuteczność aktu stosowania prawa w całym obszarze prawnym Unii. Znacznie ułatwiają przez to działalność przedsiębiorców czy obywateli. Redukują także znacząco aktywność organów administracji publicznej” (s. 228). W tym fragmencie czytelnik odnajduje także odniesienie w kontekście skuteczności aktów transnarodowych do prowadzonej działalności gospodarczej w ramach wspólnego obszaru celnego, działalności kolejowej czy swobodnego ruchu osobowego. Dodatkowo oryginalne i zajmujące rozważania w tym zakresie osadzono nie tylko na analizie polskich poglądów doktryny i regulacji prawnych, lecz również tych występujących w prawie niemieckim i francuskim. Praktyczne przykłady odnoszące się do roli transnarodowego aktu administracyjnego wynikają natomiast z różnych przytoczonych w niniejszym opracowaniu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady. Adresaci książki zainspirowani dotychczasowymi treściami dotyczącymi instytucji transnarodowego aktu administracyjnego z bacznością będą chłonąć lekturę odnoszącą się do problematyki ochrony prawnej przy wydawaniu i wykonywaniu przedmiotowego aktu administracyjnego. Tym na co należy zwrócić uwagę, jest fakt, że „[o]bok korzyści związanych ze stosowaniem instytucji transnarodowych aktów administracyjnych zauważyć trzeba także możliwe trudności związane z zapewnieniem dostatecznej ochrony prawnej. W tym zakresie wskazać można na dwa obszary. Pierwszy dotyczy problemu wzorca zgodności z prawem. [...] Drugi obszar to problematyka organów właściwych do zapewnienia ochrony prawnej” (s. 235). W monografii poddano zatem skrupulatnej analizie i omówieniu wskazane obszary w kontekście ochrony prawnej aktu transnarodowego. Udzieleno odpowiedzi na nurtujące badacza pytania oraz przytoczono poglądy doktryny, a także wyroki Trybunału Sprawiedliwości. Rozważania w tym zakresie cechują się również dużą doniosłością praktyczną gdzie poszczególne problemy rozważa się w odniesieniu do konkretnego przypadku i norm prawnych znajdujących

zastosowanie w danej sprawie. Bezspornie uwagę czytelnika przykuje tu stanowisko, będące puentą autora w zakresie zaprezentowanej problematyki ochrony prawnej przy wydawaniu i wykonywaniu transnarodowego aktu administracyjnego, zgodnie z którym: „[s]twierdzić można, że przedstawione rozważania uzasadniają pogląd, że transnarodowe akty administracyjne są na obszarze prawa symbolem integracji europejskiej. Ponadto ta instytucja prawna ma do odegrania dużą rolę dla zapewnienia funkcjonowania wspólnego rynku, a nasilające się procesy integracyjne będą służyły jej rozwojowi” (s. 244). Jeżeli chodzi natomiast o trzeci rodzaj aktu skutecznego także poza granicami państwa pochodzenia, to poddano analizie akt referencyjny. Otóż najogólniej ujmując „[a]kt referencyjny to szczególny przypadek aktu wydawanego przez organy krajowe. Rola, jaką ten akt odgrywa, związana jest z honorowaniem rozstrzygnięcia zapadłego w jednym z państw członkowskich” (s. 244). Wypada przy tym dodać, że „[a]kt referencyjny – wobec podmiotu administrowanego w żadnym zakresie nie wchodzi do porządku prawnego kolejnego państwa członkowskiego. Jego skutek dotyczy zaś związania organu kolejnego państwa, gdyż nie może on samodzielnie odmówić wydania aktu merytorycznie zgodnego z aktem referencyjnym. W istocie więc moc aktu referencyjnego polega na tym, że zabezpiecza on to, aby w innym państwie członkowskim nie wydano aktu o sprzecznej treści – albo do czasu orzeczenia, znalezienia porozumienia między organami krajowymi, albo do czasu rozstrzygnięcia organu Unii” (s. 246). Z przyjętych rozważań wynika ponadto, że akt referencyjny jest aktem transnarodowym zakresowo. Tym niemniej „[...] akt referencyjny jest odrębnym rodzajem aktu od aktu transnarodowego, albowiem ma ograniczoną bezpośrednią skuteczność. Wiąże ona tylko organy pozostałych państw członkowskich. Co więcej owa skuteczność podlega weryfikacji w ramach procedur skoordynowanych” (s. 259). Nie jest inaczej niż w poprzednich punktach, że autor, badając i dokonując oceny tego rodzaju europejskich aktów administracyjnych, wzbogaca treści monografii o liczne przykłady stosowania procedur, w ramach których wydawany jest akt referencyjny. W ramach konkluzji częściowych w tym fragmencie książki odnoszącym się do trzeciego jej rozdziału dokonuje się tym samym podsumowania ujętych w niej wywodów, a dotyczących m.in. (1) aktu administracyjnego pochodzącego od organu krajowego będącego lub nie zawsze będącego europejskim aktem administracyjnym, (2) zagadnienia transnarodowego aktu administracyjnego będącego europejskim aktem administracyjnym i odrębną instytucją prawa europejskiego oraz częścią systemu prawnego Unii, z uwzględnieniem różnych kryteriów podziału tych aktów czy kwestii ochrony prawnej związanej z wydawaniem transnarodowych aktów administracyjnych, a także (3) wniosków dotyczących szczególnego przypadku aktu określanego jako akt referencyjny.

Zakończenie zawarte po trzech powyżej przedstawionych i omówionych rozdziałach stanowi podsumowanie wszystkich rozważań zawartych w niniejszej monografii. Składa się ono z ośmiu stron podbudowanych ogólnymi refleksjami i wywiedzionymi wnioskami, a także odniesieniami do poglądów doktryny oraz wybranymi regulacjami prawa europejskiego. W pierwszej kolejności autor podejmuje rozważania dotyczące powstania wspólnot europejskich, kolejno Unii Europejskiej w kontekście powstania europejskiego prawa administracyjnego, które podlega intensywnemu procesowi rozwoju. Jak podnosi się w zakończeniu

monografii, „[...] jednym z jego centralnych zagadnień jest zagadnienie transnarodowego aktu administracyjnego. Akt administracyjny, będąc podstawową formą działania organów administracji publicznej, jest istotnym przedmiotem badań doktryny oraz regulacji dogmatycznej” (s. 263). Następnie wnioski ujęte w książce dotyczą instytucji europejskiego aktu administracyjnego, którym „[...] określono te akty władzy, które są wydawane w konkretnych okolicznościach, ale również w okolicznościach abstrakcyjnych, stanowiące w każdym razie przypadek stosowania norm o charakterze ustawowym. Akty te mogą być adresowane do indywidualnie oznaczonego podmiotu, mogą być również aktami generalnymi. Obowiązują one w przestrzeni prawa europejskiego” (s. 263–264). Dalsze ustalenia naprowadzają czytelnika na szczególny przedmiot zainteresowania prezentowanego opracowania naukowego, czyli na akty transnarodowe. Zwraca się tu także uwagę, czy jest to instytucja prawa europejskiego czy prawa krajowego. Istotne w tym kontekście jest zdanie autora, zgodnie z którym: „[a]kt ten, można powiedzieć, ma charakter mieszany – norma prawna jest europejska, organ krajowy, ale akt stanowiący konkretyzację tej normy również jest europejski” (s. 264). Równie interesująco pokazano różnice pomiędzy aktem transnarodowym a aktem krajowym podjętym na podstawie przepisów europejskich z uwzględnieniem mocy obowiązywania, nawet przy rozpatrywaniu sytuacji polegającej na wyjściu czy też opuszczeniu przez dane państwo Unii Europejskiej. Zakończenie jest ponadto pełne rozważań, stanowiących swoiste konkluzje, odnoszących się do charakteru prawnego transnarodowego aktu administracyjnego jako odrębnej instytucji prawnej wraz z wykazaniem, na czym te odmienne reguły polegają. W niezwykle oryginalny sposób podsumowano zaprezentowaną w monografii systematykę aktów konkretyzujących przepisy prawa europejskiego. Wartość treści składających się na to zagadnienie bez wątpienia podnoszą liczne badania źródeł prawa europejskiego. Co więcej, poza nietypowym ujęciem klasyfikacji transnarodowych aktów administracyjnych, na uwagę zasługuje krytyczna jej analiza potwierdzona nadzieją, że będzie ona impulsem do rozwoju tej dziedziny wiedzy naukowej o prawie. Mało tego, „[j]edną z osi dyskursu naukowego może być kwestia definicji europejskiego transnarodowego aktu administracyjnego – bezpośrednio wpływającego na sposób kwalifikacji, szeroko rzecz ujmując, współpracujących ze sobą organów administracji publicznej” (s. 266). W zakończeniu nie ominięto także ważnego zagadnienia, jakim było opisanie całego spektrum typów aktów administracyjnych, których podstawę wydania stanowi prawo europejskie – w tej grupie autor dzieła wyróżnia: (1) akty wydawane na podstawie prawa europejskiego, przy czym obowiązujące tylko na terytorium krajowym, (2) ze zbioru europejskich aktów administracyjnych – akty wydawane przez instytucje i organy Unii obowiązujące z definicji na obszarze państw członkowskich, wśród nich zaś (a) akty Komisji adresowane do państw członkowskich, (b) akty regulacyjne, natomiast wśród jeszcze innej grupy aktów administracyjnych dostrzega (3) akty krajowe z racji uznania wywołujące skutki poza obszarem państwa je wydającego będące aktami europejskimi, wreszcie wskazuje (4) akty administracyjne wywołujące skutki również poza granicami państwa organu je wydającego (w obszarze Unii), tj.: (a) akt transnarodowy i (b) akt referencyjny. Ze względu na przedmiot niniejszej monografii nie dziwi, że spośród tych dwóch ostatnich rodzajów aktów

także w zakończeniu szczególnie akcent położono na akt transnarodowy. Warto tu pokazać kilka cech charakterystycznych tego aktu: (1) jest to akt europejski, (2) ma dużo większą doniosłość niż akt referencyjny, (3) jest adresowany do podmiotów administrowanych, (4) „[a]kt transnarodowy jako stanowiący część prawa europejskiego i jako działający bezpośrednio wobec podmiotów administrowanych w Unii jest symbolem integracji europejskiej. Organ go wydający staje się w sensie funkcjonalnym organem europejskim” (s. 266–267). W ciekawych konkluzjach czytelnik odnajdzie także rozważania odnoszące się do skomplikowania systemu stanowienia prawa i administrowania w ramach Unii. Potwierdza to analiza różnych aktów i wiążą się z tym m.in. takie kwestie: (1) akt zwany decyzją może dotyczyć aż siedmiu różnych przypadków, w jakich jest ona wydawana, (2) rozstrzygnięcia w ramach prawa europejskiego podejmowane na podstawie rozporządzenia mogą być wydawane zarówno w ramach różnych procedur, jak i z różnym stopniem samodzielności państw w tym zakresie. Całość zakończenia wieńczy niezwykle ważne zdania. Dokonując jednak ich selekcji, można wskazać, że: „[t]ytuł książki akcentuje akty transnarodowe. W tym kontekście należy podkreślić, że akt administracyjny może być skuteczny za granicą także w wyniku uznania. Nie jest to jednak transnarodowy akt europejski. [...] Co istotne, akty te stanowią element przesłanek faktycznych rozstrzygania. W przypadku wzajemnego uznawania można mówić o przesłankach prawnych. Natomiast w przypadku aktów transnarodowych mówimy o wywoływaniu bezpośredniego skutku prawnego. Dodać trzeba, że odróżnienie aktów transnarodowych od tych skutecznych w wyniku uznania, ma znaczenie dla zagadnień ochrony prawnej” (s. 270).

Pomimo że autor nie wskazuje wprost adresatów swojej monografii, wydaje się, że można określić bądź wytypować co najmniej kilka ich grup. Bez wątplenia niniejsza publikacja będzie niezbędna i okaże się niezwykle skarbnicą wiedzy dla studentów wielu kierunków, takich jak np. prawo, administracja, prawo europejskie czy europeistyka. Co więcej, monografia ta powinna być polecana i winna trafić do uczestników różnych szkoleń dla administracji publicznej, także związanych z działaniem administracji europejskiej. Nadto, ze względu choćby na szeroki zakres badawczy, poprzez który zarówno kształt podejmowanych rozważań, jak i poruszane aspekty wymagały od autora opracowania dużego wysiłku i wiedzy, prezentowana książka bez wątpienia zainteresuje czytelników w osobach prawników wykonujących różne zawody. Wydaje się także, że – nie będzie to zbyt daleko idące stwierdzenie – monografia Macieja Kruscia zaciekawi wszystkich tych, którzy chcą zapoznać się lub zgłębić wiedzę naukową osadzoną wokół rozważań dotyczących aktu transnarodowego i jego specyfiki w systemie europejskich aktów administracyjnych.

Bezspornie podjęta przez autora problematyka poświęcona transnarodowemu aktowi administracyjnemu jako odrębnej instytucji prawnej jest opracowaniem naukowym aktualnym, oryginalnym, skłaniającym do dalszych refleksji. Przekonuje o tym także sposób przeprowadzonych badań, polegających na przeglądzie stanowisk doktryny, orzecznictwa, a także analiz oraz ocen przytoczonych regulacji prawnych, tak krajowych, jak i w zdecydowanej większości tych europejskich. Mało tego, o doniosłości podjętego zagadnienia świadczy ponadto fakt, iż skomplikowana materia, będąca przedmiotem niniejszej książki, została ujęta w sposób zrozumiały, przystępny i niezwykle zajmujący. W monografii zawarto bowiem liczne

praktyczne przykłady dotyczące odpowiednich regulacji i wydawanych na ich podstawie europejskich aktów administracyjnych. Jej adresatami na pewno zainteresują takie obszary jak: (1) status osób lub ich uprawnień zawodowych (rozstrzygnięcia azylowe, np. uzyskanie wizy, uzyskanie prawa do osiedlenia się czy prawa do swobodnego przemieszczania, a także rozstrzygnięcia dotyczące kwalifikacji zawodowych, np. uzyskanie kwalifikacji zawodowych, wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających kwalifikacje), (2) status produktów (np. wprowadzanie na rynek produktów biobójczych, dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych stosowanych u ludzi, wprowadzenie na rynek unijny nowej żywności i nowych składników żywnościowych, uznawanie wody za naturalną wodę mineralną, ustanowienie wspólnotowego kodeksu celnego), (3) wykonywanie usług, ale innych niż te, które przyznają uprawnienia zawodowe (np. działanie rynków finansowych, inwestycje bankowe i instytucje nadzoru w tym zakresie, zbiorowe inwestowanie w papiery wartościowe, podejmowanie i prowadzenie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej), (4) odnoszące się do organów niedziałających na swoim terytorium (np. działania w ramach zintegrowanego zarządzania granicami), (5) inne obszary poza powyższą kwalifikacją, to np. rejestracja unijnych znaków towarowych i wzorów, certyfikacje zdolności do lotu, załogi czy wyposażenia lotniska związanego z bezpieczeństwem, dostawa towarów i usług, jakość określonych towarów, procedura utraty statusu odpadów, wprowadzenie do obrotu wyrobów budowlanych i dopuszczenie ich do rynku. Autor poprzez pokazanie tych licznych i zróżnicowanych przykładów zaznacza czytelnika z określeniem charakteru działania i właściwości organu władzy w danej dziedzinie życia czy to osobowego, publicznoprawnego, czy gospodarczo-społecznego. Odzwierciedla także swoistą typologię europejskich aktów administracyjnych, co wpływa na podejmowanie odpowiednich środków ochrony prawnej w zakresie danego aktu.

Monografia zawiera niezwykle bogatą bibliografię. Składają się na nią dwa wykazy: (1) wykaz orzeczeń sądowych dotyczący orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS UE) – imponująca liczba 42 wyroków Trybunału Sprawiedliwości, ponadto wyrok Drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec, oraz orzecznictwo polskie tj. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA), a także (2) wykaz źródeł prawa, w tym umowy międzynarodowe oraz źródła prawa UE, tj. zarówno prawo pierwotne, czyli traktaty stanowiące podstawę i zasady określające działanie UE, jak i prawo wtórne, czyli rozporządzenia, dyrektywy i decyzje mające charakter pochodny do tych pierwszych, ponadto krajowe regulacje prawne. W książce w ramach bibliografii ujęto także bogate zestawienie literatury (łącznie 133 pozycje), na którą składają się publikacje polskie (68 pozycji), a także imponująca liczba tych zagranicznych (65 pozycji). Czytelnika zaciekawi również sam koniec książki, który obejmuje streszczenie *summary* w języku angielskim, bez wątplenia porządkujący całość rozważań w niej ujętych.

Paulina Jachimowicz-Jankowska\*

DOI: 10.14746/spp.2021.4.36.7

---

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

## Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

**Amanda Pescovitz, *Rights Lost in Translation: International Human Rights Law and the States Obligations to Immigrant Language Populations*, (Prawa zgubione w tłumaczeniu: międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka a obowiązki państw wobec imigranckich mniejszości językowych), „George Washington International Law Review” 2020, vol. 52, no. 3, s. 529–556**

Jednym ze skutków międzynarodowych migracji odbywających się na masową skalę jest tworzenie się w państwach przyjmujących nowych mniejszości językowych. Autorka, w ślad za regulacjami prawnymi, odróżnia je od tradycyjnych mniejszości językowych ulokowanych na danym obszarze od dziesiątek czy setek lat i często cieszących się określonymi prawami gwarantowanymi w prawie krajowym. Punktem wyjścia rozważań ujętych w artykule jest stwierdzenie dość oczywistego faktu, że członkowie tych nowych mniejszości, ze względu na barierę językową, napotykają często na trudności w procesie integracji ze społecznością, do której dołączają. W interesie państwa przyjmującego jest natomiast to, by istniał pewien wspólny język, warunkujący zarówno sprawną codzienną komunikację, jak i współtworzenie przez wszystkich mieszkańców państwa dobrze funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego. Masowe migracje, jakie miały miejsce w ostatniej dekadzie w Europie, w szczególności w związku z konfliktem w Syrii, sprawiły, że liczebność nowych mniejszości językowych wzrosła, a wraz z nią wzrosły także obawy obywateli przed sytuacją, w której imigranci mogliby nie nabyć wystarczającej znajomości ich języka.

Te obawy, jak i ogólny wzrost nastrojów antyimigranckich, przekładają się na coraz bardziej restrykcyjne zasady polityki integracyjnej. Autorka omawia to zjawisko na przykładzie Austrii, prezentując ewolucję ram prawnych w zakresie wymagań dotyczących znajomości języka niemieckiego stawianych imigrantom, kwestii egzaminowania, opłat oraz terminów wykonania nałożonych na migrantów obowiązków, a także konsekwencji ich niewykonania.

Równocześnie Autorka wskazuje uwarunkowania wynikające z międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka, w szczególności Międzynarodowej Karty Praw Człowieka. W świetle postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych państwo ma obowiązek wyeliminować wszelkiego rodzaju dyskryminację w korzystaniu z praw przewidzianych w Pakcie, w tym dyskryminację ze względu na język i pochodzenie etniczne lub społeczne. Wymaga to od państwa przyjęcia niezbędnych środków, mających na celu zapobieganie, zmniejszanie i eliminowanie faktycznej dyskryminacji. Autorka argumentuje, że jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu w kontekście migracyjnym jest wymóg zapewnienia pisemnych i ustnych tłumaczeń dla nowych mniejszości językowych w każdym przypadku, gdy jest to konieczne do korzystania z prawa przewidzianego w Pakcie. W tym zakresie Autorka zwraca szczególną uwagę na prawo do ochrony zdrowia, porównując wymóg zapewnienia tłumaczeń w sferze szeroko rozumianej opieki medycznej do wymogu zagwarantowania tłumacza w sprawiedliwym procesie (*Access to healthcare*

*is as fundamental to daily life as a fair trial is to criminal procedure, and for the guarantee of a right to a high standard of healthcare to be realized, it must imply a right to translation).*

Dążenie do pogodzenia interesu państwa w zminimalizowaniu liczby języków urzędowych i zapewnieniu sprawnej komunikacji w społeczeństwie obywatelskim z powyższymi postulatami prowadzi do wniosku, że dwie główne reformy polityki integracji obywatelskiej, które należałoby zdaniem Autorki wprowadzić, to zapewnienie bezpłatnych kursów językowych dla migrantów oraz zagwarantowanie dostępu do tłumaczeń w placówkach opieki zdrowotnej. Bezpłatne kursy językowe (w języku większości) dałyby imigrantom z mniejszości językowych umiejętności niezbędne do poruszania się w nowym kraju bez nadmiernego obciążania ich kosztami. Gwarantowane tłumaczenie w opiece zdrowotnej poprawiłoby wyniki zdrowotne migrantów, wspierając ich wejście na rynek pracy i pozostanie na nim oraz rozwój więzi ekonomicznych i społecznych z nowymi społecznościami. Autorka wskazuje na pewne ograniczenia związane z ewentualną obecnością licznych grup etnicznych posługujących się różnymi językami oraz podkreśla konieczność odpowiedniego komunikowania tych postulatów społeczeństwu żywiącemu wskazywane wcześniej obawy. Rozważania kończy jednak konstatacją, że inwestując w udaną integrację imigrantów, kraj przyjmujący może promować zarówno prawa człowieka, jak i spójność społeczną przy jednoczesnej poprawie wyników gospodarczych.

Agnieszka Narożniak

DOI: 10.14746/spp.2021.4.36.8

**Matthew Ormsbee, *The Fifth Instrument of National Power: How Mass Migrations Impact National Security* (Piąty instrument potęgi narodowej: jak masowe migracje wpływają na bezpieczeństwo narodowe), „Creighton Law Review” 2021, vol. 54, no. 3, s. 381–410**

Problematyka, będąca przedmiotem prezentowanego artykułu, mieści się zasadniczo w zakresie nauki o stosunkach międzynarodowych, równocześnie jednak, z uwagi na to, że obejmuje kwestie bezpieczeństwa państwa, ma istotne znaczenie dla prawa migracyjnego i jego kształtowania na poziomie globalnym, regionalnym i krajowym. Bezpieczeństwo państwa w wymiarze zewnętrznym oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny w wymiarze wewnętrznym należą do podstawowych dóbr chronionych w systemach prawa migracyjnego różnych państw. Poruszone przez Autora aspekty mają szczególne znaczenie w dobie trwającego na granicy polsko-białoruskiej kryzysu humanitarnego z wykorzystaniem przez jedną stronę ruchów migracyjnych jako swoistej broni i ze sposobem (także w wymiarze legislacyjnym) reagowania na ten fakt przez drugą stronę.

W artykule w pierwszej kolejności opisano, czym są masowe ruchy migracyjne (*mass movements of people*) oraz zaprezentowano ich kontekst polityczny i prawnomiędzynarodowy. Punktem wyjścia jest definicja ONZ określająca migranta jako osobę, która przemieszcza się, przekraczając granicę międzynarodową, lub przemieszcza się w obrębie państwa, jednak na znaczną odległość od miejsca zwykłego pobytu. Autor podaje dane, z których wynika, że chodzi o grupę stanowiącą ok. 3,5% światowej



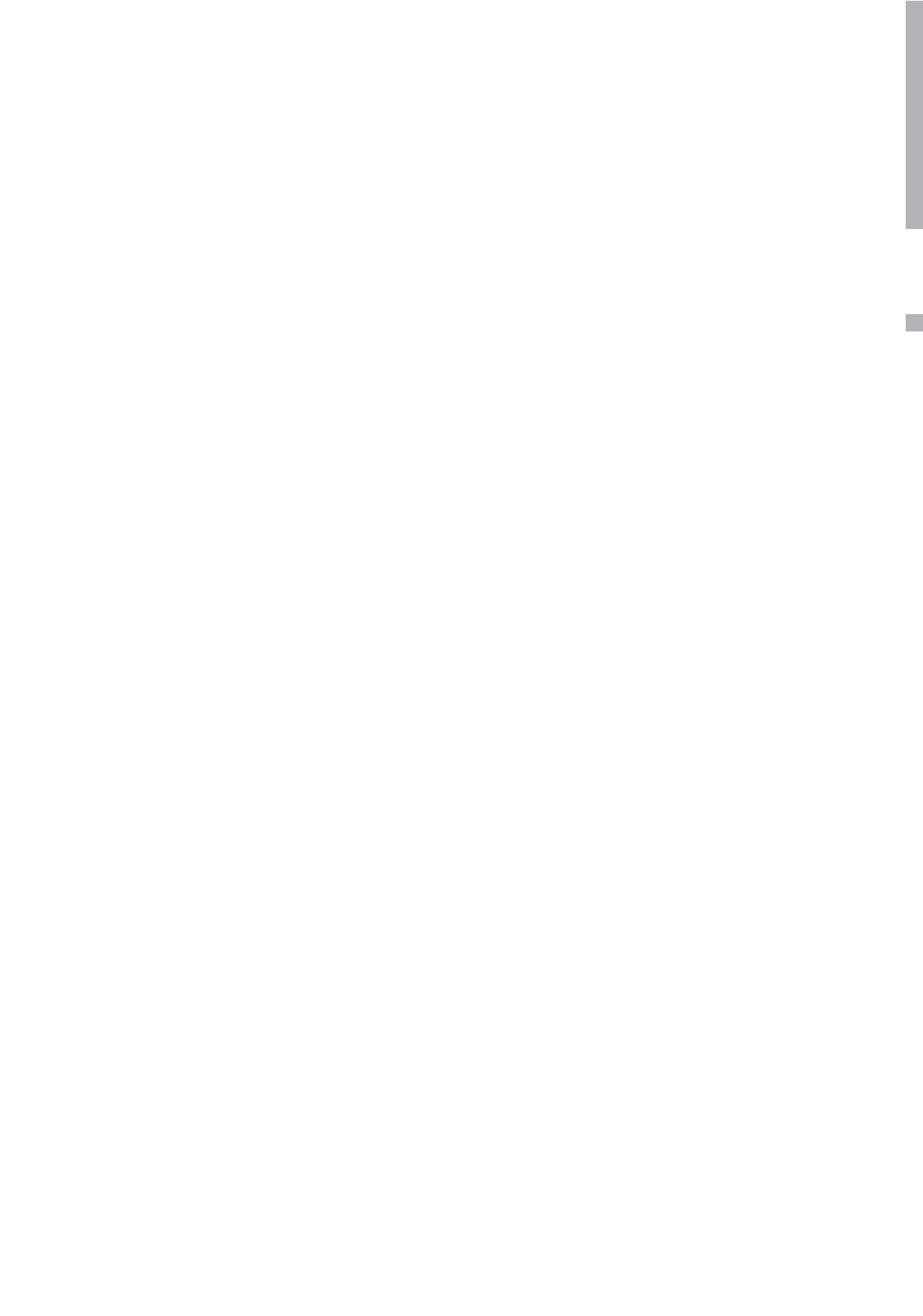
populacji. Masowe ruchy migracyjne są z natury zjawiskami o dużej skali, mającymi potencjał wpływania na stan populacji, gospodarki, obronność i stabilność polityczną danego państwa. Autor przytacza najważniejsze czynniki środowiskowe, społeczne, polityczne i gospodarcze, leżące u podstaw ruchów migracyjnych, oraz wskazuje na wpływ, jaki wywierają one na różne aspekty funkcjonowania państwa, w szczególności na jego bezpieczeństwo. W tym zakresie Autor zwięźle omawia następujące problemy: możliwa obecność niebezpiecznych jednostek lub grup (np. terrorystycznych), które z łatwością mogą ukryć się w masie migrantów; potencjalne naruszenie politycznej równowagi w skali międzynarodowej (takie jak np. napięcia w Unii Europejskiej na tle braku solidarności w obciążeniu skutkami kryzysu migracyjnego z roku 2015) i krajowej (np. rosnące w siłę partie populistyczne i nacjonalistyczne); ryzyko społecznej dekompozycji (w szczególności w braku adekwatnej polityki integracyjnej).

W dalszej części Autor wskazuje, że jeśli masowe ruchy migracyjne zostaną zaakceptowane jako pewien stały element porządku świata, to pozwoli to skoncentrować się na ich wpływie na bezpieczeństwo i lepiej zapobiegać negatywnym skutkom w tym obszarze. W szczególności proponuje, aby właściwe władze postrzegały masowe ruchy migracyjne w kategoriach piątego instrumentu potęgi narodowej (*instrument of national power*) obok tradycyjnie wyróżnianych: dyplomacji, informacji, siły militarnej i gospodarki. W ostatniej części artykułu Autor przedstawia propozycje będące konsekwencją takiego podejścia. Jako punkt wyjścia proponuje uwzględnienie na szeroką skalę niewiążącego prawnie dokumentu ONZ – przyjętego w 2018 r. Światowego Paktu w sprawie Migracji (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*), jako podstawy do umów i porozumień dwu- i wielostronnych. Jako potencjalną bazę do wykorzystania przy projektowaniu nowych ram prawnych Autor wskazuje *Model International Mobility Convention* (Modelowa międzynarodowa konwencja o mobilności). Ten programowy dokument został opracowany w latach 2015–2017 przez komisję złożoną z wybitnych ekspertów w dziedzinie migracji, praw człowieka, bezpieczeństwa narodowego i ekonomii pracy. Rozwiązania w nim proponowane miałyby między innymi uzupełnić lub naprawić niedostatki dwóch podstawowych umów międzynarodowych odnoszących się do migracji i obowiązujących w systemie uniwersalnym, jakimi są Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. wraz z protokołem nowojorskim z 1967 r. oraz Międzynarodowa konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin z 1990 r. W dalszej kolejności Autor omawia propozycje konkretnych rozwiązań w kontekście amerykańskim, związanych ze strukturą wojskową i administracyjną USA, a także w kontekście relacji USA i ich sojuszników na arenie międzynarodowej. Ważnym elementem tych rozważań jest propozycja odnosząca się do systemu gromadzenia i udostępniania informacji dotyczących masowych ruchów migracyjnych. W ocenie Autora dzielenie się nimi byłoby korzystniejsze niż ich utajnianie: *state's power does not grow by keeping information to itself; rather, defenses are stronger collectively when multiple data points corroborate strengths and reveal weaknesses.*

Agnieszka Naroźniak\*

DOI: 10.14746/spp.2021.4.36.9

\* Agnieszka Naroźniak, dr, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, e-mail: agnieszka.narozniak@wsb.poznan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3091-9849>.



### III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

#### **Sprawozdanie z VI Konferencji Szkoleniowej i IX Poznańskiego Salonu Mediacji „Rola sądu w mediacji”, Poznań, 4 listopada 2021 roku**

Jednym z wydarzeń, które wpisało się w tegoroczne obchody na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu przypadającego na dzień 21 października Międzynarodowego Dnia Mediacji, była współorganizowana z Sądem Okręgowym w Poznaniu konferencja pt. „Rola sądu w mediacji”.

VI Konferencja Szkoleniowa jest kolejną w cyklu organizowanych od 2016 roku na Wydziale Prawa i Administracji UAM form wymiany myśli i doświadczeń w kwestiach dotyczących tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów, a także okazją do spotkań przedstawicieli nauki i praktyków. Ze względu na sytuację na świecie w tym roku spotkanie to miało ponownie wymiar symboliczny, ograniczony przyjętą formułą on-line.

Merytoryczną część konferencji otworzyło wystąpienie prof. UAM dr hab. Joanny Muchy, Kierownika Centrum Wsparcia Mediacji przy Wydziale Prawa i Administracji UAM, oraz SSO Piotra Marciniaka, koordynatora ds. mediacji w Sądzie Okręgowym w Poznaniu zatytułowane „Sędzia, conciliator czy «rzecznik mediacji»? – ku zmianie roli sądu we współczesnym wymiarze sprawiedliwości”. W prelekcji wskazano na dającą się wyczytać z dokonanych w ostatnich latach zmian w przepisach tendencję do przypisywania sądom i sędziom nowej roli, do poszerzania ich kompetencji w zakresie dążenia do tego, by sprawy poddane ich kognicji kończyły się polubownie. Zdaniem prelegentów nie można przypisywać sądom funkcji już tylko adjudykacyjnej, co wpisuje się w coraz bardziej dostrzegalny światowy trend przewartościowywania samego pojęcia wymiaru sprawiedliwości. Zarazem, dla zobrazowania zaprezentowanych twierdzeń, przedstawiono dla przykładu działania podejmowane w Sądzie Okręgowym w Poznaniu, przy współdziałaniu mediatorów i przedstawicieli nauki reprezentujących WPiA UAM na rzecz propagowania mediacji i innych form pojednawczego rozwiązywania sporów, jak scenariusz przebiegu posiedzenia przygotowawczego, monolog sędziego czy dobre praktyki współpracy sądu z mediatorem.

Kolejne wystąpienie zaprezentowała Pani dr Monika Włodarczyk, sędzia SR w Chrzanowie, Przewodnicząca Polskiej Sekcji Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów na rzecz Mediacji GEMME, która – zgodnie z jego tytułem – skupiła się na zagadnieniu roli sądów i sędziów w rozwijaniu mediacji w państwach Unii

Europejskiej i USA. Prelegentka zarysowała historię rozwoju mediacji w Stanach Zjednoczonych, kładąc szczególny nacisk na kwestię traktowania jej w tamtejszych sądach jako elementu wymiaru sprawiedliwości. Ta część wystąpienia zakończyła się konkluzją, że w USA mediacja została wypromowana dzięki sędziom. Natomiast w Europie aktywność sędziów w zakresie propagowania mediacji przybrała bardziej sformalizowane ramy wraz z powołaniem w 2003 roku Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów na rzecz Mediacji GEMME, które posiada status obserwatora w Radzie Europy. Następnie prelegentka omówiła działania podjęte przez Stowarzyszenie, w tym w ramach Sekcji Polskiej, wskazała na realizowane w państwach europejskich programy pilotażowe z udziałem lokalnych sądów i uczelni wyższych. Podkreśliła także, że strona winna mieć prawo do mediacji rozumiane tak samo jak prawo do sądu, sędziowie zaś winni umożliwić jej realizację tego prawa, m.in. poprzez rzetelne informowanie o mediacji oraz właściwe diagnozowanie spraw pod kątem ich podatności ugodowej. Wskazała, że funkcjonujące w literaturze sformułowanie „misja sędziego” powinno obejmować koncyliację albo skierowanie stron do mediacji, sędzia natomiast powinien pozwolić stronom wybrać najlepszą strategię rozwiązania sprawy.

Następnie prof. UŁ dr hab. Aneta Łazarska, sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie, przedstawiła referat pt. „Rola sądu w kontekście obowiązku dążenia do ugodowego załatwienia spraw cywilnych”. Na wstępie podkreśliła, że obecnie wymiar sprawiedliwości nie jest traktowany jako ostateczność, lecz jako pierwsza ścieżka w razie pojawienia się sporu, zwracając zarazem uwagę, iż uruchomienie aparatu wymiaru sprawiedliwości nie zawsze daje gwarancję efektywności, przeciwnie – im więcej spraw trafia do sądów, tym mniejsze szanse na ich zachowanie (przede wszystkim chodzi tu o gwarancję rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki). Równocześnie utożsamiła powód niskiego poziomu przekonania sędziów, stron i pełnomocników o skuteczności mediacji z kulturą rozwiązywania sporów opartą na pozytywistycznym realizowaniu norm prawa materialnego. Przyjęła następnie założenie nadrzędne, że w ramach wymiaru sprawiedliwości powinno się przede wszystkim dążyć do ugodowego załatwienia sporów, odwołując się do treści art. 10 k.p.c. definiującego obowiązek sądu w tym zakresie oraz skonfrontowała go z innymi „dążeniami” sądu w kodeksie postępowania cywilnego, w tym zwłaszcza do poznania prawdy. W konsekwencji prelegentka przeszła do rozważań nad charakterem wyrażonego w powołanym przepisie obowiązku sądu, opowiadając się ostatecznie za nadaniem mu rangi zasady postępowania cywilnego. Zwróciła także uwagę na fakt, że na etapie postępowania sądowego ma miejsce już kontynuacja konfliktu, który winien być rozwiązany wcześniej, nie trafiając przed sędziego. Wskazała też na potrzebę kształtowania postawy sędziego aktywnego, czego nie da się jednak osiągnąć jedynie poprzez zmianę przepisów, lecz wymaga to transformacji podejścia sędziów do kwestii rozwiązywania sporów. Jako przeszkody dla partycypacji sędziów w rozwoju mediacji wymieniła brak szkoleń, przywiązanie sędziów do myślenia o sporze kategoriami prawa, brak instytucji mediacji wewnątrzsądowej i sędziego – mediatora. Wskazała także, że optymalnym rozwiązaniem jest skierowanie stron do mediacji po wstępnej analizie sprawy na podstawie pozwu i odpowiedzi na pozew, która pozwala zorientować się w kwestii możliwości zakończenia sprawy ugodą, choć pełen wgląd w tym względzie zapewnia jedynie bezpośrednie

spotkanie ze stronami. Aktualnie taka możliwość oferuje przeprowadzenie posiedzenia przygotowawczego, jest to też ta faza postępowania, w której sędzia winien włączyć się w zażegnanie konfliktu pomiędzy stronami.

W kolejnym wystąpieniu, zatytułowanym „Uгода zawarta przed mediatorem w sprawach cywilnych oczami sędziego – wybrane zagadnienia”, dr Piotr Sławicki z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, pełniący funkcję referendarza sądowego w SR Lublin-Zachód w Lublinie, zaprezentował różne spojrzenia ustawodawcy na ugodę: od tradycyjnego schematu, według którego ma ona stanowić tytuł wykonawczy, a zatem ma w założeniu podlegać przymusowemu wykonywaniu jak wyrok sądu, przez wywodzoną z przepisu art. 479<sup>30c</sup> k.p.c. jej istotę sprowadzającą się do tego, że ma ona mieć wpływ na treść decyzji administracyjnej, po przepisy kodeksu postępowania karnego zrównujące ugodę zawartą w postępowaniu w sprawach nieletnich z ugodą cywilnoprawną po nadaniu jej klauzuli wykonalności. Następnie omówił występujące w praktyce wątpliwości związane z zatwierdzeniem ugod mediacyjnych, skupiając się w szczególności na takich kwestiach, jak: właściwość sądu w przedmiocie zatwierdzenia ugody mediacyjnej, zatwierdzenie ugody mediacyjnej a obowiązek mediatora do złożenia protokołu do sądu właściwego, orzeczenie w przedmiocie zatwierdzenia ugody mediacyjnej, ugoda mediacyjna a obrót nieruchomościami.

Ostatnia z prelekcji, wygłoszona przez Pana prof. UWM dr. hab. Adama Zienkiewicza oraz Panią prof. UMCS dr. hab. Annę Kalisz, dotyczyła „Kompetencji mediacyjnych sędziego w zakresie polubownego rozwiązywania spraw cywilnych”. Na wstępie wyjaśniono, iż wbrew temu, co mogłoby się wydawać, sformułowanie „sędzia – sprawny mediator” jest jedynie pozornie oksymoronem. W działalności sędziów już obecnie można dopatrzeć się wielu elementów mediacyjnych działań, wśród których wymieniono: ocenę zdatności mediacyjnej sprawy, decyzję w zakresie skierowania do mediacji i momentu, w jakim winno to nastąpić, a także co do powierzenia jej przeprowadzenia określonej osobie. Zaprezentowano wyniki przeprowadzonych w grupie mediatorów badań empirycznych, w których badani wymienili cele upatrywane w mediacji. Odnotowane odpowiedzi (ustalenie i likwidacja przyczyn sporu, komunikacja, zaspokojenie określonych potrzeb, wzmacnianie samoświadomości, wspieranie w zgodzie z etyką postaw stron, poprawa relacji, doprowadzenie do przebaczenia, przeprosin czy pojednania, odbudowanie postaw współpracy) pozwoliły na postawienie wniosku, że zawarcie ugody nie jest jedynym ani najważniejszym celem mediacji. Zauważono przy tym, że od 2015 roku na skutek wpisania do przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych regulacji dotyczącej mediatorów uległ spłaszczeniu wymiar sprawiedliwości. Ważnym elementem wystąpienia było postawienie tezy, że rozwiązywaniu sporów towarzyszyć winno holistyczne do niego podejście, a kompetencje mediacyjne potrzebne są także sędziom, którzy mogliby wykorzystywać techniki stosowane przez mediatorów choćby na etapie zachęcania stron do mediacji. Następnie zostały przedstawione założenia i cele autorskiego programu prelegentów odnoszącego się do szkoleń dla sędziów w zakresie kompetencji i umiejętności mediacyjnych.

W drugiej części konferencji odbył się panel dyskusyjny z udziałem: SSO Katarzyny Kazanieckiej-Kapały, koordynatora ds. mediacji w SO w Gdańsku, SSO Zbigniewa Zguda, koordynatora ds. mediacji w SO w Krakowie oraz SSR Anny Begier,

SR we Wrześni. Sędziowie, pod kierunkiem pełniącej funkcję moderatora Pani Anny Warlich, Prezes Polskiego Centrum Mediacji Oddział w Poznaniu, odpowiadali m.in. na pytania: czy jest przestrzeń dla aktywności sędziów w zakresie mediacji poza czynnościami, których podejmowania oczekuje od nich wyraźnie ustawodawca w przepisach k.p.c (jak skierowanie do mediacji i zatwierdzanie ugody)?; co mieści się w obowiązku „dążenia do ugodowego załatwienia spraw”, o którym mowa w art. 10 k.p.c.?; czym jest mediacja dla sędziów?; czy sędziowie widzą w mediacji wyłącznie instrument służący jedynie przyspieszeniu postępowania i jego szybszemu zakończeniu, czy dostrzegają też jej aspekt ideologiczny – sposób na rozwiązanie sytuacji konfliktowej i transformację relacji pomiędzy stronami?; czy sędziowie powinni dysponować kompetencjami mediacyjnymi oraz czy wyposażenie ich w mediacyjno-koncyliacyjne kompetencje na posiedzeniu przygotowawczym w nowelizacji kodeksu z 2019 roku jest krokiem w słusznym kierunku?; czy przyswojenie tego rodzaju kompetencji nie zakłóci ich głównej roli, jaką jest rozstrzyganie (funkcji adjudykacyjnej)?; czy i w jaki sposób sędziowie powinni włączyć się aktywnie w zachęcanie stron do udziału w mediacji?; jak przekonać sędziów mniej otwartych na mediację do tej formy rozwiązywania sporów?

W konferencji aktywny udział brali słuchacze, którzy za pośrednictwem czatu, komentowali wystąpienia, zadawali pytania, a także wymieniali się uwagami w zakresie poruszanych zagadnień.

*Joanna Mucha\**

DOI: 10.14746/spp.2021.4.36.10

---

\* 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>.

# „STUDIA PRAWA PUBLICZNEGO”

## RECENZENCI WSPÓŁPRACUJĄCY Z CZASOPISMEM W ROKU 2021

### Recenzenci stali

- prof. UKSW dr hab. Zbigniew Cieślak (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)
- prof. dr hab. Zofia Duniewska (Uniwersytet Łódzki)
- prof. dr hab. Janusz Gajda (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)
- prof. UŁ dr hab. Barbara Jaworska-Dębska (Uniwersytet Łódzki)
- prof. dr hab. Józef Koredczuk (Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Opolski)
- prof. UKW dr hab. Radosław Krajewski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)
- prof. US dr hab. Rajmund Molski (Uniwersytet Szczeciński)
- prof. UML dr hab. Jakub Pawlikowski (Uniwersytet Medyczny w Lublinie)
- prof. UG dr hab. Andrzej Powalowski (Uniwersytet Gdański)
- prof. dr hab. Joanna M. Salachna (Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży)
- prof. URz dr hab. Viktoriya Serzhanova (Uniwersytet Rzeszowski)
- prof. dr hab. Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski)
- dr hab. Krzysztof Walczak (Uniwersytet Warszawski)
- prof. PW dr hab. Anna Zalcewicz (Politechnika Warszawska)
- prof. dr hab. Patrycja Zawadzka (Uniwersytet Wrocławski)

### Recenzenci *ad hoc*

- prof. UMK dr hab. Michał Balcerzak (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
- prof. UZ dr hab. Andrzej Bisztyga (Uniwersytet Zielonogórski)
- prof. dr hab. Joanna Haberko (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- dr hab. Daria Kostecka-Jurczyk (Uniwersytet Wrocławski)
- prof. UAM dr hab. Marek Krzymkowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)

- dr Krzysztof Kucharski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
- prof. UAM dr hab. Katarzyna Leśkiewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. UWM dr hab. Dorota Lis-Staranowicz (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)
- prof. KUL dr hab. Krzysztof Motyka (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie)
- prof. UŚ dr hab. Joanna Nowakowska-Małusecka (Uniwersytet Śląski)
- prof. UML dr hab. Rafał Patryn (Uniwersytet Medyczny w Lublinie)
- prof. UAM dr hab. Sławomir Pawłowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. dr hab. Stanisław Pieprzny (Uniwersytet Rzeszowski)
- prof. UAM dr hab. Boubacar Sidi Diallo (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. WSB dr hab. Ryszard Sowiński (Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu)
- dr hab. Maksymilian Paweł Stanulewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. UAM dr hab. Aneta Suchoń (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. dr hab. Jerzy Supernat (Uniwersytet Wrocławski)
- prof. UZ dr hab. Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski)
- prof. dr hab. Marek Szewczyk (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. UM dr hab. Monika Urbaniak (Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu)
- prof. UB dr hab. Wioletta Witoszko (Uniwersytet w Białymstoku)



# ARTYKUŁY I INNE TEKSTY

## ARTYKUŁY I INNE TEKSTY OPUBLIKOWANE W ROKU 2021

PAPERS AND OTHER TEXTS  
PUBLISHED IN 2021

Numer Strona  
Number Page

### ARTYKUŁY PAPERS

- C h a s h c h i n a Sofya, Współczesne tendencje w obszarze ochrony konsumentów na rynku usług finansowych z uwzględnieniem regulacji instytucji ochrony konsumentów: Rzecznika Finansowego i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 4 (36) 109  
Contemporary trends in consumer protection on the financial services market and regulations of consumer protection institutions: the Financial Ombudsman and President of the Office of Competition and Consumer Protection
- D ą b r o w s k a Anna, Dialog między regionalnymi trybunałami praw człowieka..... 3 (35) 55  
Dialogue between regional human rights courts
- G a c e k Paweł, Odmowa przyznania świadczenia motywacyjnego w sytuacji wszczęcia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi Policji..... 2 (34) 65  
Refusal to grant an incentive benefit in the cause of initiating criminal proceedings against a Police officer
- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina, Zakład lecznictwa uzdrowiskowego. Część 2. Status prawny organów zakładowych podmiotu leczniczego i personel uzdrowiskowy zakładu ..... 1 (33) 75  
Health resort treatment facility. Part 2. Legal status of the institutional organs of the medical entity and the spa staff of the establishment
- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina, Nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym ze szczególnym uwzględnieniem

czynności kontrolno-nadzorczych nad zakładami leczenia uzdrowiskowego.....	3 (35)	75
Supervision over spa treatment with particular emphasis on control and supervision activities over spa treatment facilities		
K o ł a c z k o w s k i Bartosz, R a t a j c z a k Małgorzata, Krajowe bezzwrotne źródła finansowania instytucji kultury – za mało i jednocześnie zbyt wiele?.....	4 (36)	9
National non-refundable sources of funding for cultural institutions – too little and too much at the same time?		
M a l e c - L e w a n d o w s k i Paweł, Kompetencje organów Sejmu i Senatu związane z ochroną powagi izb .....	4 (36)	33
The competences of the organs of the Sejm and the Senate related to the protection of the dignity of the chambers		
M e n k e s Jerzy, Ewolucja albo substytucja – czyli jaka przyszłość NATO .....	1 (33)	9
Evolution or substitution – what future for NATO		
M u s i e l a k Mateusz, The evolution of classical evaluation standards in competition law: the legal assessment of tying in view of challenges raised by digital markets.....	3 (35)	113
Ewolucja klasycznych standardów oceny naruszeń w prawie konkurencji: analiza prawna sprzedaży wiązanej w świetle wyzwań związanych z rynkami cyfrowymi		
P i w o w a r c z y k Marika, Formalne aspekty pozasądowego rozwiązywania sporów przed Rzecznikiem Finansowym .....	1 (33)	117
Formal aspects of out-of-court settlement of disputes before the Financial Ombudsman		
S a n c e w i c z Paweł, Cele wspierania inwestycji w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych oraz w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji.....	1 (33)	55
Support objectives in the New Investment Promotion Act and Special Economic Zones Act – comparison		
S a n c e w i c z Paweł, Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw .....	4 (36)	59
The spatial validity of local law acts after the amendment introduced by the Act of 25 June 2015 amending the Act on municipal self-government and some other acts		
S o b o l Michał, Problematyka imperium Państwowej Inspekcji Pracy na przykładzie wystąpienia inspektora pracy .....	2 (34)	125
Problems of the National Labour Inspectorate imperium – the example of the labour inspector's statement		

S z u d e j k o Piotr, Kazus Alecka Bourne'a a konstytucyjne zasady ochrony życia i zdrowia.....	2 (34)	87
The case of Aleck Bourne and the constitutional principles of life and health protection		
S z u d e j k o Piotr, J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina, Regulacje prawne w zakresie szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 – problemy wybrane .....	4 (36)	79
Legal regulations in the field of protective vaccinations against COVID-19 – selected problems		
Ś w i d e r s k i Krzysztof, Biurokratyczne załatwianie spraw.....	1 (33)	35
Bureaucratic disposal of matters		
W i c h r o w s k i Filip Zygmunt, Perspektywy rozwoju zawodu doradcy restrukturyzacyjnego .....	3 (35)	141
Prospects for development of the profession of restructuring advisor		
W o j t c z a k Krystyna, Tytuł profesora w postępowaniu przed Radą Doskonałości Naukowej.....	2 (34)	9
The title of professor in proceedings before the Council for Scientific Excellence		
W o j t c z a k Krystyna, Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej .....	3 (35)	9
The legal position of the voivode in the process of transforming the Republic of Poland		
Z a b r o c k i Patryk Roger, Wpływ współczesnych migracji terrorystycznych na bezpieczeństwo .....	2 (34)	107
The impact of modern terrorism migration on security		

#### **KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI**

#### **COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS**

P a ń c z y k Filip, Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego .....	4 (36)	129
Considering the admissibility of the office of village administrator being held by a Catholic priest		
S z u l c Piotr, Critical comments to the bill on protection of the rights of purchasers of residential premises or single-family houses and on the Developer Guarantee Fund .....	2 (34)	145
Uwagi krytyczne do projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym		

**RECENZJE**

## REVIEWS

- C z e c h o w s k i Marcin – Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, Gorzki smak kiełbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015–2016, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019..... 2 (34) 155
- Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, The bitter taste of 'election sausages'. Election campaign promises and their implementation in 2015–2016, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019

**Z ORZECZNICTWA**

## JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

- B o r e c k i Paweł, „Tęczowa zaraza” a niezależność Kościoła i godność człowieka. Uwagi do wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 8.12.2020 r., sygn. akt I C 1357/19 ..... 1 (33) 139
- 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

**PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA**

## LITERATURE REVIEW

**Przegląd polskich opracowań naukowych**

## Review of Polish literature

- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Rafał Stankiewicz, Koordynacja w prawie administracyjnym, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019 ..... 1 (33) 155
- Rafał Stankiewicz – Coordination in Administrative Law, series Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019
- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Edyta Wasilewska, Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach medycznych o zadośćuczynienie, seria Metodyki Becka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020..... 2 (34) 159
- Edyta Wasilewska – Methodology of work of advocates and legal advisers in medical cases for redress, series Metodyki Becka, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2020
- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Paulina Bieś-Srokosz, Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020 ..... 3 (35) 159

Paulina Bieś-Srokosz – Government agencies as special entities of public Administration, series Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020

- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Maciej Kruś, Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021..... 4 (36) 145  
 Maciej Kruś – The transnational act in the system of European administrative acts, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021

### **Przegląd wybranych czasopism zagranicznych**

Review of foreign law journals

- D a b r o w s k a Anna – Afrooz Kaviani Johnson, Julia Sloth-Nielsen, Ochrona i zabezpieczenie dziecka i rola Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka: Spojrzenie wstecz i w przyszłość, „African Human Rights Law Journal” 2020, vol. 20, no. 2..... 2 (34) 170  
 Afrooz Kaviani Johnson, Julia Sloth-Nielsen – Child protection, safeguarding and the role of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child: Looking back and looping ahead
- D a b r o w s k a Anna – Sègnonna Horace Adjolohoun, Kryzys konstrukcji i praktyki sądowej? Powstrzymanie wycofywania się państw z Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów, „African Human Rights Law Journal” 2020, vol. 20, no. 1..... 3 (35) 169  
 Sègnonna Horace Adjolohoun – A crisis of design and judicial practice? Curbing state disengagement from the African Court on Human and Peoples’ Rights
- D a b r o w s k i Karol – Elena Chernikova, Prawo finansowe i nauka o finansach: rozwój i interakcja, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3..... 1 (33) 163  
 Elena Chernikova – Financial law and financial science: Development and Interaction Development and Interaction
- D a b r o w s k i Karol – Lubomír Čunderlík, Finančné pyramídy a ich regulačné perspektívy (Piramídy finansowe i perspektywa ich regulacji), „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2020, vol. 66, no. 3 ..... 1 (33) 164  
 Lubomír Čunderlík – Finančné pyramídy a ich regulačné perspektívy (Financial Pyramids and the Prospects of their Regulation)
- D a b r o w s k i Karol – Ivana Kudláčková, Kybernetická zbraň: Přístupy k její definici (Broń cybernetyczna: Próba definicji), „Revue pro právo a technologie” 2020, č. 21 ..... 2 (34) 172  
 Ivana Kudláčková – Kybernetická zbraň: Přístupy k její definici (Cyberweapons: An attempt at a definition)

- Dąbrowski Karol – Pavel Mates, Právo na digitální služby (Prawo do usług cyfrowych), „Revue pro právo a technologie” 2020, č. 21 ..... 3 (35) 172  
 Pavel Mates – Právo na digitální služby (The right to digital services)
- Narozniak Agnieszka – Amanda Pescovitz, Prawa zgubione w tłumaczeniu: międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka a obowiązki państw wobec imigranckich mniejszości językowych, „George Washington International Law Review” 2020, vol. 52, no. 3 ..... 4 (36) 159  
 Amanda Pescovitz – Rights Lost in Translation: International Human Rights Law and the States Obligations to Immigrant Language Populations
- Narozniak Agnieszka – Matthew Ormsbee, Piąty instrument potęgi narodowej: jak masowe migracje wpływają na bezpieczeństwo narodowe, „Creighton Law Review” 2021, vol. 54, no. 3 ..... 4 (36) 160  
 Matthew Ormsbee – The Fifth Instrument of National Power: How Mass Migrations Impact National Security

## SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

### REPORTS AND INFORMATION

- Mucha Joanna – Sprawozdanie z IV Konferencji Szkoleniowej i VII Poznańskiego Salonu Mediacji „Uгода mediacyjna i koszty mediacji”, Poznań, 21 października 2020 r. .... 1 (33) 167  
 Report on the 4th Training Conference and the 7th Poznań Mediation Fair „Mediated settlements and the costs of mediation”, Poznań, 21 October 2020
- Szczepek Rafał – Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Cywilistów „Problemy pogranicza prawa cywilnego”, Poznań, 27 listopada 2020 r. .... 2 (34) 175  
 Report on the National Conference of Civil Law Specialists „Problems of the borderland of Civil Law”, Poznań, 27 November 2020
- Mikołajczyk Joanna – Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, Łódź, 10–11 czerwca 2021 r. .... 3 (35) 175  
 Report of the International Scientific Conference on „Administrative Justice Reforms in Young Democracies”, Łódź, 10–11 June 2021

---

M u c h a Joanna – Sprawozdanie z VI Konferencji Szkoleniowej i IX Poznańskiego Salonu Mediacji „Rola sądu w mediacji”, Poznań, 4 listopada 2021 r. ....	4 (36)	163
Report from the 6th Training Conference and the 9th Poznań Mediation Salon „The role of the court in mediation”, Poznań, 4 November 2021		

**IN MEMORIAM**

K l a f k o w s k a - W a ś n i o w s k a Katarzyna, W o j t c z a k Krystyna – Wspomnienie o Profesor zwyczajnej doktor habilitowanej Aureli Nowickiej.....	2 (34)	193
In memory of Professor dr. hab. Aurelia Nowicka		

