



# Studia Prawa Publicznego

2022 • NR 1 (37)



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM





# **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, Niderlandy),  
M<sup>a</sup> Cristina Hermida del Llano (Uniwersytet Króla Juana Carlosa w Madrycie, Hiszpania),  
Gabiella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy),  
Luca Mezzetti (Uniwersytet w Bolonii, Włochy),  
Tomasz Milej (Kenya 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

**Sekretarz:** Anna Trela

**Redaktor wspomagający:** Przemysław Wojtczak

### **Członkowie Rady Redakcji**

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

### **Redaktor statystyczny**

Mirosław Krzyśko

### **Redaktorzy językowi**

Urszula Jagiełło (język polski)

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

2022 • NR 1 (37)

UNIwersytet  
IM. ADAMA MICKIEWICZA  
W POZNANIU



WYDAWNICTWO  
NAUKOWE

POZNAŃ 2022

**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 Holzschneidekunst 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: elektroniczna

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU  
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ  
www.press.amu.edu.pl  
Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl  
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 14,00. Ark. druk. 14,125

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

# SPIS TREŚCI

## I. ARTYKUŁY

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI, <i>Wykonywanie zawodu lekarza przez cudzoziemca niebędącego obywatelem państwa członkowskiego UE a znajomość języka polskiego</i> .....	9
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>Ustanowienie świętego patrona miast, gmin, powiatów i województw</i> .....	29
PIOTR SZUDEJKO, <i>Przerywanie ciąży – rozważania w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/20</i> .....	61
PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA, <i>Uzdrowiskowe władztwo zakładowe oraz jego wpływ na prawa i obowiązki pacjentów zakładu lecznictwa uzdrowiskowego</i>	85
ANNA DĄBROWSKA, <i>Historia powstania regionalnych trybunałów praw człowieka</i>	125

## II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

PAWEŁ BORECKI, <i>Immunitet jurysdykcyjny Stolicy Apostolskiej a odpowiedzialność za nadużycia seksualne duchowieństwa. Rozważania na kanwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12 października 2021 r. w sprawie J.C. i inni v. Belgia (Skarga nr 11625/17)</i> .....	151
---	-----

## III. Z ORZECZNICTWA

SEBASTIAN GAJEWSKI, <i>Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 29 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Ke 1068/20 (glosa krytyczna)</i> .....	169
PAWEŁ GACEK, <i>Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2020 r., sygn. I OSK 2233/19</i> .....	185

## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

Małgorzata Grześków, <i>Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych</i> , seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	199
--	-----



**Przegląd wybranych czasopism zagranicznych**

- Solomon Dersso, *Forty years of the African Charter and the reform issues facing the discourse and practice of human rights* (Czterdzieści lat Karty Afrykańskiej i problemy reform, przed którymi stoi polemika z prawami człowieka i praktyka ich stosowania), „African Human Rights Law Journal” 2021, vol. 21, no. 2 (opr. ANNA DĄBROWSKA) ..... 211
- Helena Prášková, *Status jednotlivce ve správním právu* (Status jednostki w prawie administracyjnym), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2021, vol. 67, no. 4 (opr. KAROL DĄBROWSKI) ..... 213

**V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

- Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Simplifications of administrative procedure”, Poznań, 16–17 września 2021 r. (opr. BENIAMIN ROZCZYŃSKI) ..... 215



# TABLE OF CONTENTS

## I. PAPERS

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI, <i>Practice in the medical profession for a foreigner who is not a citizen of an EU Member State versus knowledge of the Polish language ..</i>	9
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>Establishing the patron saint of cities, municipalities, districts and provinces .....</i>	29
PIOTR SZUDEJKO, <i>Termination of pregnancy – considerations in the light of the ruling of the Constitutional Court in the case K 1/20 .....</i>	61
PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA, <i>Spa institution governance and its influence on the rights and obligations of patients of the spa treatment facility .....</i>	85
ANNA DĄBROWSKA, <i>The history of regional human rights courts .....</i>	125

## II. COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

PAWEŁ BORECKI, <i>Jurisdictional immunity of the Holy See and responsibility for the sexual abuse by the clergy. Considerations on the basis of the judgment of the European Court of Human Rights of October 12, 2021. in the case of J.C. et al. v. Belgium (Application no. 11625/17) .....</i>	151
--	-----

## III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

SEBASTIAN GAJEWSKI, <i>Gloss on the decision of the Provincial Administrative Court in Kielce of 29 January 2021, ref. II SA/Ke 1068/20 (critical gloss) .....</i>	169
PAWEŁ GACEK, <i>Note to the judgment of Supreme Administrative Court of 15 June 2020, ref. I OSK 2233/19 .....</i>	185

## IV. LITERATURE REVIEW

### Review of the Polish literature

Małgorzata Grześków, <i>Establishment of Employment Relationships in the Militarised Services (Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych)</i> , series <i>Monografie Prawnicze</i> , Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	199
---	-----

---

**Review of foreign law journals**

Solomon Dersso, <i>Forty years of the African Charter and the reform issues facing the discourse and practice of human rights</i> , "African Human Rights Law Journal" 2021, vol. 21, no. 2 (by ANNA DĄBROWSKA) .....	211
Helena Prášková, <i>The status of the individual in administrative law</i> (Status jednotlivce ve správním právu), "Acta Universitatis Caoliniae – Iuridica" 2021, vol. 67, no. 4 (by KAROL DĄBROWSKI) .....	213

**V. REPORTS AND INFORMATION**

<i>Proceedings of the International Scientific Conference "Simplifications of administrative procedure"</i> , Poznań, 16–17 September 2021 (by BENIAMIN ROZCZYŃSKI) .....	215
---	-----

# I. ARTYKUŁY

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI\*

## Wykonywanie zawodu lekarza przez cudzoziemca niebędącego obywatelem państwa członkowskiego UE a znajomość języka polskiego

### Wprowadzenie

Wykonywanie zawodu lekarza w okresie pandemii COVID-19 z jednej strony uwidocznilo dotychczasowe niedomagania służby zdrowia, a z drugiej spowodowało pojawienie się nowych problemów i wyzwań. Ze względu na cele opracowania na pierwszy plan wysuwa się obnażenie niedostatku kadr, czyli nie tylko lekarzy, lecz także pielęgniarek i położnych, którą to sytuację próbowano ratować na wiele sposobów. Jednym z nich były pomysły związane z kierowaniem do walki z pandemią studentów kierunków przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego, doktorantów, a także innych osób kształcących się w zawodach medycznych. Rozważane były koncepcje nakazu pracy w szpitalach covidowych starszych lekarzy czy tych opiekujących się dziećmi do 14 roku życia. Innym rozwiązaniem było sprowadzenie do Polski lekarzy spoza terytorium Unii Europejskiej (UE). Właśnie na tle tej ostatniej możliwości zaktualizowało pytanie badawcze, które stanowi oś niniejszego opracowania. Mianowicie: czy lekarz spoza

---

\* Sławomir Pawłowski, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: slawomir.pawlowski@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2060-6638>.

terytorium UE pracujący w Polsce w okresie pandemii musi znać język polski?, a dokładniej: czy znajomość języka polskiego jest wymogiem kwalifikacyjnym, uprawniającym do wykonywania w Polsce zawodu lekarza i lekarza dentystry? Powyższe pytanie stanowi konsekwencję wprowadzenia trybów uproszczonych uzyskiwania prawa do wykonywania zawodu lekarza przez cudzoziemców spoza obszaru UE. Rozwiązania te od początku były krytykowane przez samorząd lekarski, spotkały się z jego formalną reakcją – uchwaleniem stosownych zmian w regulaminie dotyczącym przyznawania prawa do wykonywania zawodu. Regulamin ten został następnie zaskarżony i był przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym.

Dla uproszczenia wywodów, na potrzeby niniejszego opracowania, przez lekarza należy rozumieć także lekarza dentystrę, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, niemniej analizowane rozwiązania dotyczą przede wszystkim lekarzy, gdyż to oni stanowią grupę, która w największym stopniu została zaangażowana w walkę z pandemią.

## **1. Wykonywanie zawodu lekarza przez cudzoziemca niebędącego obywatelem państwa członkowskiego UE – zasady ogólne (tryb zwykły)**

Nadawanie prawa wykonywania zawodu jest jedną z kluczowych kompetencji przekazanych samorządom zawodowym w drodze decentralizacji administracji publicznej<sup>1</sup>. W przypadku samorządu lekarskiego realizacja tego zadania publicznego została przypisana do kompetencji okręgowej rady lekarskiej (ORA) na podstawie art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>2</sup>. W zakresie podmiotowym dotyczy ona jednak wyłącznie obywateli polskich oraz obywateli innego niż Rzeczpospolita Polska (RP) państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Problematyka nabywania uprawnień do wykonywania zawodu lekarza przez obywateli innych państw, tj. niebędących członkiem UE, została unormowana w art. 7 tej ustawy. Uprawnienie

---

<sup>1</sup> S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 100 i n.; idem, *Decentralizacja przez samorzady zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, w: *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Budzisz, E. Olejniczak-Szałowskiej, Warszawa–Łódź 2019, s. 637.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 790 ze zm., dalej „u.z.l.l.d.”.

to może być wydane na czas oznaczony lub nieoznaczony przy jednoczesnym spełnieniu następujących warunków:

a) posiadanie odpowiedniego dyplomu lekarza, w tym dyplomu wydanego w innym państwie niż państwo członkowskie UE, pod warunkiem że dyplom został uznany w Rzeczypospolitej Polskiej za równoważny zgodnie z przepisami o szkolnictwie wyższym i nauce oraz że spełnia minimalne wymogi kształcenia określone w przepisach Unii Europejskiej, albo dyplom lekarza wydany w innym państwie niż państwo członkowskie UE i świadectwo złożenia Lekarskiego Egzaminu Weryfikacyjnego (LEW);

b) posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych;

c) posiadanie stanu zdrowia pozwalającego na wykonywanie zawodu lekarza;

d) wykazywanie się nienaganną postawą etyczną;

e) odbycie stażu podyplomowego;

f) złożenie z wynikiem pozytywnym Lekarskiego Egzaminu Końcowego;

g) uzyskanie prawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z odrębnymi przepisami.

Nadto, jeśli spełnione są powyższe warunki, cudzoziemcowi można przyznać prawo wykonywania zawodu na czas określony, jeżeli zamierza on wykonywać zawód na terytorium RP wyłącznie w celu odbycia kształcenia podyplomowego w określonej formie lub odbycia kształcenia w szkole doktorskiej w celu uzyskania stopnia naukowego albo uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych. Przez *czas określony* należy rozumieć okres, w którym odbywają się powyższe aktywności. Poza tym prawo do wykonywania zawodu lekarza można przyznać na czas odbywania stażu podyplomowego.

Niezależnie do powyższych przesłanek, odnoszących się przede wszystkim do legitymowania się odpowiednio wysokimi kwalifikacjami, w odrębnym ustępie została uregulowana kwestia znajomości języka polskiego. Po pierwsze, prawo do wykonywania zawodu przyznaje się, jeśli taki cudzoziemiec ukończył studia medyczne w języku polskim, co uznać należy za logiczne i oczywiste. Po wtóre, jeśli powyższy warunek nie został spełniony, to cudzoziemiec musi wykazać się znajomością języka polskiego niezbędną do wykonywania zawodu lekarza potwierdzoną egzaminem z języka polskiego. Egzamin ten przeprowadza Naczelna Rada Lekarska (NRL). W tym celu powołuje się sześcioosobową komisję egzaminacyjną, w skład której wchodzi lekarze o odpowiednio

wysokich kwalifikacjach, w tym co najmniej dwóch legitymujących się tytułem specjalisty z wybranej dziedziny medycznej, oraz co najmniej jedna osoba posiadająca wykształcenie wyższe na kierunku filologia polska.

Warto tu zaznaczyć, że w tym zakresie przepisy te przeszły ewolucję w związku z przystąpieniem Polski do UE i w konsekwencji uznawaniem kwalifikacji lekarzy z państw członkowskich. W 2001 r. w art. 5 ust. 2 pkt 2 u.z.l.l.d. wprowadzono regułę, zgodnie z którą momentem przystąpienia Polski do UE w przypadku takich lekarzy wystarczy złożenie oświadczenia, że władają językiem polskim w mowie i w piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania zawodu lekarza lub lekarza stomatologa<sup>3</sup>. Jako wystarczające w zakresie spełnienia tego wymagania do 2015 r. było złożenie przedmiotowego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej<sup>4</sup>. Możliwość jego złożenia przewidywał art. 6 ust. 2 pkt 3 u.z.l.l.d., który został ostatecznie uchylony w 2015 r. art. 64 ust. 4 lit. a Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>5</sup>, w związku z implementacją dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych<sup>6</sup>, doprecyzowanej dyrektywą 2013/55/UE<sup>7</sup>. Pierwsza z dyrektyw w art. 7 ust. 2 lit. f stanowiła, że w przypadku zawodów mających wpływ na bezpieczeństwo pacjentów, można wymagać dołączenia oświadczenia wnioskodawcy o znajomości języka niezbędnej do wykonywania zawodu w przyjmującym państwie członkowskim, przy czym w art. 53 ust 3 tej dyrektywy,

<sup>3</sup> Art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza oraz o zmianie innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 126, poz. 1383) zmieniającej u.z.l.l.d. z dniem 1 II 2002 r., z tym że przepis ten stosowało się do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (zob. art. 8 ustawy zmieniającej).

<sup>4</sup> „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oświadczam, że władam językiem polskim w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentystry określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 7a pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry”.

<sup>5</sup> Dz.U. 2016, poz. 65.

<sup>6</sup> Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 IX 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U.U.E.L.2005.255.22).

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 XI 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U.U.E.L.2013.354.132.).

ze względu na przesłankę „bezpieczeństwa pacjentów”, przewidywano możliwość sprawdzenia znajomości języka, czyli przeprowadzenie testu czy egzaminu. Z kolei druga z dyrektyw, utrzymująca co do zasady powyższe reguły, w pkt 26 preambuły stwierdzała, że spełnienie tego wymogu powinno być „rozsądne i konieczne” do wykonywania danego zawodu i nie może mieć charakteru wykluczającego, a więc naruszać zasady proporcjonalności. W konsekwencji w miejsce uchylonego ust. 2 w art. 6 u.z.l.l.d. pojawił się ust. 2a ustanawiający do dziś obowiązującą regułę, że potwierdzeniem spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.z.l.l.d., jest złożenie z pozytywnym wynikiem egzaminu z języka polskiego, o którym mowa w art. 7 ust. 3 tej ustawy.

## **2. Problematyka znajomości języka polskiego przez lekarza cudzoziemca niebędącego obywatelem państwa członkowskiego UE**

Problematyka znajomości języka polskiego przez cudzoziemców nie jest żadnym *novum* w polskim systemie prawnym, a wiąże się z transformacją ustrojową lat 90. XX w. Stąd obecnie obowiązujące wymogi, wskazane w poprzednim punkcie, mają już ponad 25-letnią tradycję w polskim systemie prawnym. Mianowicie od momentu wejścia w życie Ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza<sup>8</sup>, a więc w pierwotnym brzmieniu art. 7 w ust. 3 tej ustawy, cudzoziemcowi można było przyznać prawo wykonywania zawodu lekarza, jeżeli wykazał znajomość języka polskiego niezbędną do wykonywania tego zawodu, co wymagało potwierdzenia stosownym egzaminem. Przepis ten jest istotny, ponieważ poprzednio obowiązująca ustawa w tym przedmiocie (Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza<sup>9</sup>) prawo wykonywania zawodu lekarza wiązała wyłącznie z kwestią obywatelstwa polskiego i nie zawierała ogólnych przepisów dotyczących przyznawania uprawnień zawodowych dla lekarzy – cudzoziemców. Do kwestii tej odnosił się jedynie art. 7 wspomnianej ustawy, na podstawie którego lekarz nieposiadający prawa wykonywania zawodu lekarza w Polsce, ale posiadający to prawo w innym państwie, mógł brać udział w naradach lekarskich na zaproszenie lekarza z uprawnieniami i wykonywać zabiegi, których potrzeba wykonywania wynikała z narad. Udzielanie

<sup>8</sup> Dz.U. 1997 Nr 28, poz. 152.

<sup>9</sup> Dz.U. 1950 Nr 50, poz. 458.



przez lekarzy – cudzoziemców świadczeń zdrowotnych było zatem wyjątkiem, a nie zasadą.

Wejście w życie w 1997 r. nowej pragmatyki zawodowej lekarzy wprowadziło jako zasadę możliwość wykonywania tego zawodu także przez cudzoziemców, niemniej kluczowym elementem tego pozwolenia była i nadal jest znajomość języka polskiego. Dziś warunek ten dotyczy zarówno lekarzy cudzoziemców pochodzących z Unii Europejskiej, jak i spoza niej<sup>10</sup>. Sposób i tryb przeprowadzenia egzaminu z języka polskiego pierwotnie określało rozporządzenie ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem do spraw edukacji<sup>11</sup>. Realizacja tego obowiązku, czyli sprawdzenie umiejętności posługiwania się urzędowym językiem w Rzeczypospolitej Polskiej następowała w trzech obszarach:

1) **rozumienia** tekstu pisanego, a w szczególności w zakresie korzystania z fachowej literatury i piśmiennictwa oraz przepisów regulujących wykonywanie zawodu;

2) **porozumiewania** się z pacjentami, lekarzami i przedstawicielami innych zawodów medycznych, a w szczególności **przeprowadzania wywiadu** lekarskiego, udzielania **porad i informacji** przystępnych i zrozumiałych dla pacjenta, przekazywania danych o pacjencie i uczestniczenia w konsyliach i konsultacjach, naradach i szkoleniach zawodowych;

3) **pisania**, w szczególności: prowadzenia dokumentacji medycznej, wypisywania recept oraz skierowań na badania diagnostyczne i specjalistyczne oraz wydawania orzeczeń i opinii.

Egzamin składał się z dwóch części: pisemnej i ustnej. Organizowała i przeprowadzała go NRL, która w przypadku złożenia go z wynikiem pozytywnym wydawała stosowne zaświadczenie. W kolejnych rozporządzeniach w tej samej sprawie następowało uszczegółowienie reguł rządzących jego przeprowadzeniem. M.in. w 2002 r. ustalono<sup>12</sup>, że ma składać się

---

<sup>10</sup> Z art. 5 ust. 2 u.z.l.l.d. wynika, że lekarz – obywatel innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej musi władać językiem polskim w mowie i w piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu, określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 7a pkt 1 u.z.l.l.d., rozporządzenia wspólnego dla obu grup lekarzy – cudzoziemców.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 II 1998 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania egzaminu z języka polskiego, składanego przez cudzoziemca ubiegającego się o prawo wykonywania zawodu lekarza, lekarza stomatologa lub o ograniczone prawo wykonywania zawodu lekarza, lekarza stomatologa (Dz.U. 1998 Nr 37, poz. 213).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 XI 2002 r. w sprawie egzaminu ze znajomości języka polskiego niezbędnej do wykonywania zawodu lekarza i lekarza stomatologa (Dz.U. 2002 Nr 205, poz. 1740).

z czterech części, spośród których ostatnia była **egzaminem praktycznym**, obejmującym umiejętność symulowanego zbierania wywiadów lekarskich i udzielania porad pacjentom, a w szczególności poprawnego formułowania pytań i wypowiedzi na podstawie dwóch wybranych problemów medycznych (§ 4 ust. 1 pkt 4). Wprowadzono przy tym zasadę, że w każdym z czterech sprawdzianów do zdania egzaminu niezbędne jest uzyskanie co najmniej 55 proc. liczby punktów. Tym samym aktem prawnym sformalizowano także status komisji sprawdzającej wiedzę aplikującego.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie z 2009 r. rozwinęło ówczesne wymogi, wprowadzając nowy, prawnomaterialny obowiązek: stosowania w mowie i piśmie prawidłowej terminologii medycznej, obejmującej nazewnictwo anatomiczne, fizjologiczne, patofizjologiczne, stanów metabolicznych i rozpoznanie stanów chorobowych, procedur i zabiegów<sup>13</sup>. Każdy z aktów wykonawczych rozwijał zatem pierwotnie wprowadzone rozwiązania.

W orzecznictwie nie ma wątpliwości, że znajomość języka polskiego warunkuje prawidłowe wykonywanie zawodu. W szczególności umożliwia przeprowadzenie wywiadu lekarskiego, uzyskanie niezbędnych informacji o stanie zdrowia pacjenta celem postawienia rozpoznania, w tym zadawanie niezbędnych pytań adekwatnych do przedstawionej sytuacji zdrowotnej pacjenta, które doprowadziłyby do postawienia prawidłowej diagnozy. Nadto, lekarz musi w sposób przystępny i zrozumiały dla pacjenta udzielić informacji bądź wyjaśnień na temat stanu zdrowia<sup>14</sup>.

### **3. Zmiany w zasadach przyznawania prawa do wykonywania zawodu lekarza w okresie pandemii COVID-19**

Ogólne zasady wykonywania zawodu lekarza przez cudzoziemców niebędących obywatelami UE zostały znacząco zmodyfikowane pod koniec 2020 r., i to dwukrotnie. Pierwsza zmiana nastąpiła na podstawie Ustawy

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 VI 2009 r. w sprawie zakresu znajomości języka polskiego w mowie i piśmie, niezbędnej do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentystry na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz egzaminu ze znajomości języka polskiego, niezbędnej do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentystry (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2181).

<sup>14</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 26 I 2021 r., sygn. VII SA/Wa 2117/20, Lex nr 3156856 oraz art. 9–11 Ustawy z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 849 ze zm.).

z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19<sup>15</sup>. Ze względu na szeroko rozumiany niedobór lekarzy na tzw. oddziałach covidowych istotnie znowelizowano art. 7 u.z.l.l.d. (art. 6 ust. 1). Mianowicie pojawił się w tym przepisie szereg nowych ustępów, tj. od 2a do 2k. Mając na uwadze analizowaną kwestię, kluczowy jest rozbudowany ustęp 2a. Na jego podstawie osobie, która uzyskała kwalifikacje poza terytorium UE, można wyrazić zgodę oraz przyznać prawo wykonywania zawodu (PWZ) **na określony zakres czynności zawodowych**, czas i miejsce zatrudnienia w podmiocie wykonującym działalność leczniczą przy spełnieniu szeregu przesłanek modyfikujących dotychczasowe ogólne reguły wynikające z art. 7 ust. 1 u.z.l.l.d., wskazane w punkcie powyżej.

Pierwsza znacząca modyfikacja dotyczyła przesłanki znajomości języka polskiego. Otóż zrezygnowano z przeprowadzania egzaminu w tym względzie przez NRL na rzecz składania przez lekarza oświadczenia woli, że wykazuje się on znajomością języka polskiego wystarczającą do wykonywania powierzonego mu zakresu czynności zawodowych. Formalny egzamin, a więc instrument weryfikacyjny, zastąpiono oświadczeniem woli, co do zasady nieweryfikowalnym na tym etapie<sup>16</sup>. Po drugie, niezbędne jest zaświadczenie od podmiotu leczniczego o szczegółowych warunkach zatrudnienia. Kolejne warunki zatrudnienia związane są z legitymowaniem się trzyletnim doświadczeniem zawodowym jako lekarz specjalista w danej dziedzinie, odbyciem szkolenia specjalizacyjnego równoważnego z tymi przeprowadzanymi w RP. Odrębnie uregulowano także kwestię posiadania dyplomu lekarza oraz dyplomu potwierdzającego uzyskanie tytułu specjalisty. Dyplom taki lub jego duplikat musi być zalegalizowany przez właściwego konsula Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że na podstawie Konwencji haskiej z 5 października 1961 r. wymóg legalizacji został zniesiony.

Zgodę na wykonywanie zawodu lekarza wydaje w trybie wnioskowym w pierwszej kolejności nie organ samorządu zawodowego, ale minister właściwy do spraw zdrowia w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie opinii krajowego konsultanta właściwego ze względu na dziedzinę wiedzy w sprawie posiadania odpowiednich kwalifikacji

<sup>15</sup> Dz.U. 2020, poz. 2112.

<sup>16</sup> W tym względzie, w zakresie podważania złożonego oświadczenia woli, jego wad zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 14 X 2020 r., sygn. II OSK 1740/20, EX nr 3088149.

zawodowych z uwagi na przyszłe zatrudnienie (ust. 2b). W decyzji tej określa się zakres czynności zawodowych oraz okres i miejsce wykonywania świadczeń zdrowotnych wskazane w zaświadczeniu. Decyzja ta jest podstawą przyznania wnioskującemu przez okręgową radę lekarską PWZ na określony zakres czynności zawodowych, okres i miejsce jego wykonywania wskazane w decyzji oraz wpisania go na właściwą listę (ust. 2e). Maksymalny okres uzyskania takiego warunkowego prawa wykonywania zawodu wynosi pięć lat, przy czym rozwiązanie umowy o pracę z podmiotem leczniczym jest równoznaczne ze skreśleniem z listy osób uprawnionych do wykonywania zawodu. Jednocześnie wpis na listę nie oznacza, że taki lekarz może samodzielnie przystąpić do wykonywania czynności zawodowych. Mianowicie wykonuje on świadczenia zdrowotne przez okres jednego roku pod nadzorem opiekuna będącego lekarzem posiadającym specjalizację II stopnia lub tytuł specjalisty w danej dziedzinie medycyny, wyznaczonego przez kierownika podmiotu wykonującego działalność leczniczą. Z racji sytuacji pandemicznej oraz generalnego niedoboru lekarzy tenże obowiązek może okazać się wyjątkowo trudny do zrealizowania, przy czym za jego niewłaściwą realizację ma odpowiadać wspomniany kierownik jednostki. Dziwić jednak powinna formuła dwóch indywidualnych rozstrzygnięć, które muszą zapaść w tak ukształtowanej procedurze. W tym miejscu aktualizuje się kilka kwestii. Po pierwsze, charakter prawny uchwał ORA, w szczególności: czy w tym nowym trybie mają one charakter deklaratoryjny? Po drugie, wzajemna relacja obu rozstrzygnięć, w tym: czy decyzje ministra wiążą, czy też w inny sposób wpływają na treść uchwały samorządu lekarskiego?

Zdziwienie może budzić fakt, że w nieodległej przyszłości, tj. miesiąc później, nastąpiło kolejne „uzupełnienie” tego przepisu, czyli art. 7 u.z.l.i.d., za sprawą Ustawy z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych<sup>17</sup>. Oprócz nadania nowego brzmienia ust. 2a tego przepisu, w tym kilku istotnych modyfikacji, dodano jeszcze kilkanaście całkowicie nowych ustępów (ust. 9–22), które już w sposób bezpośredni nawiązują do stanu epidemii, o czym świadczy zwrot „w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii...” (ust. 9 *ab initio*). Przepisy te stanowią swego rodzaju powielenie trybu unormowanego w poprzednich ustępach,

<sup>17</sup> Dz.U. 2020, poz. 2401.

z zastrzeżeniem, że stosuje się go wyłącznie we wskazanej sytuacji. Różnią się one tym, że pierwszy z nich prowadzi do uzyskania **PWZ na określony zakres czynności zawodowych**, okres i miejsce zatrudnienia w podmiocie leczniczym, a drugi do uzyskania **warunkowego PWZ**.

Tym samym ostatecznie do dotychczas obowiązującego trybu nadawania uprawnień zawodowych dla lekarzy – cudzoziemców spoza obszaru UE dodano dwa dodatkowe, uproszczone. Niemniej drugi z nich (z listopada 2020 r.) kładzie jeszcze większy nacisk na uprawnienia ministra, niejako deprecjonując rolę samorządu zawodowego, ingerując w zakres konstytucyjnej pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu – jednego z naczelných uprawnień samorządów zawodowych. W świetle tej nowelizacji zgodę na wykonywanie zawodu lekarza wydaje także minister w drodze decyzji administracyjnej, ale nadaje się jej rygor natychmiastowej wykonalności. Nadto, zawiera ona jeszcze akcesoryjne postanowienia, mianowicie już na tym etapie określa się, czy dana osoba może wykonywać zawód samodzielnie, czy też pod nadzorem lekarza albo lekarza dentystry posiadającego specjalizację II stopnia lub tytuł specjalisty. W terminie 7 dni od dnia otrzymania decyzji ORA ma nadać warunkowe PWZ lekarza, wydając przy tym stosowny dokument, zapewne zaświadczenie.

Jeśli wnioskodawca posiada dyplom potwierdzający uzyskanie tytułu specjalisty, to osoba ta może uzyskać zgodę na samodzielne wykonywanie zawodu, przy czym przez pierwsze trzy miesiące zatrudnienia wykonuje zawód pod nadzorem lekarza posiadającego specjalizację II stopnia lub tytuł specjalisty (ust. 10 zd. pierwsze w zw. z ust. 14). W przypadku nieposiadania takiego dyplomu, może uzyskać zgodę na wykonywanie zawodu pod nadzorem lekarza albo lekarza dentystry posiadającego specjalizację II stopnia lub tytuł specjalisty. Oczywiście w tle pojawia się zapewnienie odpowiedniej liczby lekarzy sprawujących taki nadzór. Zdumiewający jest także fakt, że od takich osób nie jest wymagane zalegalizowanie dyplomów lub duplikatów oraz posiadanie *apostille* dyplomów lub ich duplikatów, o których mowa w ust. 2a pkt 7 i 8 u.z.l.l.d.

Co jednak najważniejsze ze względu na przedmiot opracowania, w postępowaniu w czasie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii od lekarza cudzoziemca wymaga się spełnienia warunków określonych w ust. 2a pkt 3–5 i 7 u.z.l.l.d. Rezygnuje się zatem m.in. z pkt 1, tj. ze złożenia oświadczenia, wykazującego znajomość języka polskiego za wystarczającą do wykonywania powierzonego mu zakresu czynności zawodowych [!].

#### **4. Uchwała nr 1/21/VIII Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 29 stycznia 2021 r.**

Zgodnie z art. 5 pkt. 3 Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich<sup>18</sup> zadaniem samorządu lekarskiego jest w szczególności przyznawanie prawa wykonywania zawodu, uznawanie kwalifikacji lekarzy będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej zamierzających wykonywać zawód na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydawanie dokumentów „Prawo wykonywania zawodu lekarza”. W ramach sprawowanej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu jest również uprawniony do zawieszania i pozbawiania prawa wykonywania zawodu oraz ograniczania w wykonywaniu zawodu (pkt 3), a także prowadzenia postępowania w przedmiocie niezdolności do wykonywania zawodu lekarza lub w przedmiocie niedostatecznego przygotowania do wykonywania zawodu (pkt 6).

Zwieńczeniem zakończonęgo z powodzeniem postępowania w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu jest wpis do rejestru prowadzonęgo przez właściwą ORA. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.z.l.l.d. NRL określa szczegółowy tryb postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza, lekarza dęntysty i prowadzenia rejestru lekarzy. W związku ze specjalnymi rozwiązaniami wprowadzonymi pod koniec 2020 r., w szczególności wobec rezygnacji z weryfikacji znajomości języka polskiego, organ ten wdrożył zmiany w dotychczasowej uchwale nr 1/17/VII Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dęntysty oraz prowadzenia rejestru lekarzy i lekarzy dęntystów. Nastąpiło to uchwałą nr 1/21/VIII z dnia 29 stycznia 2021 r.

W ramach znajomości języka polskiego dokonano zmian w dwóch obszarach. Po pierwsze, w § 5 uchwały z dnia 29 stycznia 2021 r. dodano ust. 3 stanowiący, że przy złożeniu wniosku o warunkowe PWZ wnioskodawca ma przedłożyć dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań ustawowych, w tym odnoszące się do znajomości języka polskiego.

W zakresie przesłanki znajomości języka polskiego rozwinięto także rozwiązanie przyjęte w § 28 poprzez dodanie § 28a oraz § 28b. Pierwszy z nich dotyczył lekarza, który uzyskał kwalifikacje poza UE, i zamierza wykonywać zawód na obszarze RP na podstawie prawa wykonywania

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1342. ze zm.



zawodu na **określony zakres czynności zawodowych** (a więc nawiązujący do nowelizacji z dnia 28 października 2020 r.), drugi natomiast – **warunkowego prawa wykonywania zawodu** (nowelizacja z 27 listopada 2020 r.). Do pierwszego wniosku, zgodnie z ust. 4 pkt 8 § 28a, dołącza się **oświadczenie** o znajomości języka polskiego w mowie i w piśmie w zakresie umożliwiającym wykonywanie zawodu lekarza, o którym mowa w art. 7 ust. 2a pkt 1 w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.z.l.l.d. Natomiast dla pozytywnego rozpatrzenia drugiego wniosku niezbędne jest przedstawienie dokumentów odnoszących się do znajomości języka polskiego w mowie i w piśmie w zakresie umożliwiającym wykonywanie zawodu lekarza.

## 5. Wyrok Sądu Najwyższego z 29 grudnia 2021 r.

Minister Zdrowia na podstawie art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich<sup>19</sup> po raz pierwszy zaskarżył uchwałę w sprawie regulaminu samorządu lekarskiego, przedstawionego w poprzednim punkcie, do Sądu Najwyższego pod zarzutem niezgodności z prawem. Wyrok zapadł 29 grudnia 2021 r.<sup>20</sup>, generalnie negując wprowadzone na początku 2021 r. zmiany w analizowanym regulaminie i uchylił zaskarżoną uchwałę w tej części, a w pozostałej utrzymał ją w mocy.

Odnosząc się do art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>, sędzia sprawozdawca wywiódł z niego obowiązek działania i współdziałania organów władzy publicznej. Jego zdaniem takie działanie wiąże się z wprowadzaniem w uzasadnionych przypadkach trybów uproszczonych i z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym przepisie.

W orzeczeniu tym po raz kolejny przesądzono, że rozstrzygnięcie zawistego sporu w sprawie z zakresu delegacji ustawowej do uchwalania przez samorządy zawodowe przepisów będących nośnikiem norm prawnych dokonać można na podstawie konstytucyjnych standardów ograniczania praw i wolności oraz katalogu źródeł prawa powszechnie

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1342 ze zm., dalej „u.i.l.”.

<sup>20</sup> Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 29 XII 2021 r., sygn. I NO 26/21, LEX nr 3287260.

<sup>21</sup> Zgodnie z przywołanym art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”), „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.



obowiązującego. Przypomnieć tylko należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie ma wątpliwości co do tego, że uchwały organów zawodowych korporacji prawa publicznego mogą swym zakresem objąć wyłącznie ich członków, a nie potencjalnych, przyszłych członków<sup>22</sup>. Stąd uprawnienie NRL do określenia szczegółowego trybu postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu, ze względu na konstytucyjny – co do zasady zamknięty – katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego wydaje się co najmniej wątpliwy<sup>23</sup>.

Problem, który zawisł przed Sądem Najwyższym, dotyczy zakresu obowiązku przedstawienia przez lekarza cudzoziemca spoza obszaru UE okręgowej radzie lekarskiej dowodów potwierdzających spełnienie warunków określonych w art. 7 u.z.l.l.k., w szczególności w postępowaniach uproszczonych wprowadzonych pod koniec 2020 r. Tymczasem delegacja do ustalenia szczegółowych zasad procedowania w sprawach przyznawania prawa do wykonywania zawodu lekarza obejmuje wyłącznie tryb postępowania, a nie ustanawianie dodatkowych materialnoprawnych przesłanek. Z konstytucyjnego standardu ograniczania praw i wolności jednostki niezbitcie wynika, że ich ograniczenie może nastąpić, z formalnego punktu widzenia, wyłącznie w drodze ustawy, a nie w drodze przepisów wewnętrznie obowiązujących, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP<sup>24</sup>. Dwukrotne zmodyfikowanie art. 7 u.z.l.l.d. niewątpliwie taką podstawę prawną dostarczyło. Co więcej, spełnione są również materialne przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, którymi są ochrona życia i zdrowia. W analizowanych przepisach ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry *explicite* stwierdzono, że w kwestii znajomości języka polskiego wystarczy oświadczenie aplikującego. Tymczasem w uchwale samorządu pojawiła się dodatkowa przesłanka przyznania prawa do wykonywania zawodu w trybie uproszczonym, jaką jest udokumentowanie znajomości języka polskiego.

---

<sup>22</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 18 II 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A 2004/2/9.

<sup>23</sup> Tak samo A. Matan, *Przyznanie prawa wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentystry*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, pod red. A. Matana, Warszawa 2021, s. 874.

<sup>24</sup> Zob. wyrok TK z 9 XI 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156; a także A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2(88), poz. 23–39.

Uwzględniając podejście legalistyczne, należy stwierdzić, że skoro organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to samorząd zawodowy nie mógł ustanowić dodatkowych przesłanek uproszczonego trybu przyznawania prawa do wykonywania zawodu, gdyż kompetencji takiej nie posiadał i nie mógł posiadać. Wynika to nie tylko ze wskazanego powyżej konstytucyjnego standardu ograniczania praw i wolności wyrażonego w zasadzie proporcjonalności, lecz także z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, który odrębnie dookreśla dopuszczalność ograniczeń prawa wykonywania zawodu. W zdaniu drugim tego przepisu wprost wskazuje się, że ograniczenia te mogą wynikać wyłącznie z ustawy, a nie z przepisów wewnątrznie obowiązujących (tu uchwał organów samorządu zawodowego), nawet jeśli zawierają normy generalne i abstrakcyjne, a więc mają charakter normatywny<sup>25</sup>. Co do zasady należy zgodzić się z tezą, że wprowadzanie dodatkowych wymogów w uchwale Naczelnej Izby Lekarskiej (NIL) z dnia 27 listopada 2020 r., które wprost nie wynikają z ustawy, jest niedozwolone.

Właśnie taki legalistyczny wydzźwięk ma wyrok SN z 29 grudnia 2021 r. Zastanowić się jednak należy, czy wykładnia literalna nie pozostaje w sprzeczności z wykładnią systemową. Brać pod uwagę należy bowiem nie tylko pozostałe uwarunkowania konstytucyjne, lecz także inne przepisy rangi ustawowej, w szczególności te zawarte w u.z.l.l.d. Wątpliwości narastają, jeśli uważniej przyjrzeć się *ratio legis* posługiwania się językiem polskim przez lekarza cudzoziemca oraz konsekwencjach zwolnienia go z tego wymogu pod kątem zagrożeń, które takie wyłączenie za sobą niesie. Po pierwsze, i wydaje się najważniejsze, jednym z elementów leczenia pacjenta i tym samym świadczenia usług z zakresu ochrony zdrowia są nie tylko przeprowadzone badania, lecz także tzw. wywiad. W tej bezpośredniej rozmowie z pacjentem lekarz uzyskuje szereg informacji niezbędnych do wyboru dalszego postępowania, w tym drogi leczenia. Nie przez przypadek wykonywanie czynności intelektualnych przez przedstawicieli wolnych zawodów, zawodów zaufania publicznego, do których zalicza się lekarzy, jest powiązane z osobistym świadczeniem usług. Jej elementem jest też więź oparta na

---

<sup>25</sup> Zob. J. Ciapała, *Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 199–218.

zaufaniu<sup>26</sup>. Nawiązanie tej więzi i poprawne wykonywanie czynności zawodowych wymaga sprawnego porozumiewania się lekarza z chorym. Dzieje się to w interesie pacjentów, którzy w przypadku braku takiej komunikacji mogą być źle rozumiani przez lekarzy obcokrajowców. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której lekarz nieznający języka polskiego, może zaszkodzić pacjentowi. Świadczenie przez niego usług może nastąpić zatem z narażeniem życia lub zdrowia pacjenta, co należy uznać za niedopuszczalne.

Po drugie, taka zgoda ministra pomija złożoność systemu prawnego, w którym funkcjonuje lekarz. Jednym z doniosłych obowiązków lekarza jest obecnie respektowanie prawa pacjenta do informacji o swoim stanie zdrowia, a w konsekwencji wyrażenia świadomej zgody na leczenie. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.z.l.l.d. lekarz ma obowiązek udzielać pacjentowi lub jego ustawowemu przedstawicielowi przystępnej informacji o jego stanie zdrowia, rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych, leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz rokowaniu. W orzecznictwie wskazuje się, że zgoda ta nie powinna być dorozumiana, gdyż nie jest równoznaczna ze świadomą, ale ma być rzetelna, przystępna, zrozumiała<sup>27</sup>.

Po trzecie, mechanizmem kompensującym nieznajomość języka polskiego miałyby być korzystanie z pomocy tłumacza, którym miałyby być inny lekarz. Stopień skomplikowania tego mechanizmu, problemy logistyczne, kadrowe, finansowe jednostek leczniczych, a więc koszty, ewentualna odpowiedzialność za błędy, to tylko niektóre z oczywistych, negatywnych konsekwencji tego rozwiązania. W tym względzie przedstawiciele ministra zdrowia na rozprawie podnosili, że lekarz spoza UE nie musi znać języka polskiego biegle, gdyż placówka medyczna, w której pracuje, powinna mu zapewnić możliwość skorzystania z tłumacza. Nałożenie takiego obowiązku w dobie pandemii i przy niedoborze

---

<sup>26</sup> W sprawie analizy pojęcia wolnego zawodu zob. K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studia z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.

<sup>27</sup> Zob. np. wyrok SN z 7 XI 2008 r., sygn. II CSK 259/08, LEX nr 577166; wyrok SN z 31 VIII 2017 r., sygn. V CSK 619/16, LEX nr 2389607; wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Gdańsku z 9 VI 2020 r., sygn. V ACa 89/20, LEX nr 3052839; wyrok SA w Lublinie z 11 XII 2019 r., sygn. I ACa 762/18, LEX nr 3008024; wyrok SA w Warszawie z 19 II 2019 r., sygn. V ACa 119/18, LEX nr 2631472, a także D. Hajdukiewicz, *Obowiązek udzielenia informacji a „informacja nielegitymowana” i „informacja nadmierna”, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 79–88.*

lekarzy, szczególnie na tzw. oddziałach covidowych, nakazuje zastanowić się nad racjonalnością ustawodawcy. Skoro bowiem w trybie awaryjnym, uproszczonym chce się pozyskiwać dodatkowych medyków, to potwierdza to, że ich liczba jest niewystarczająca. Asysta tłumacza oznacza asystę innego lekarza, a lekarzy brak.

Po czwarte, zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP samorządy zawodowe sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu, stąd też to właśnie m.in. dlatego ORA przyznano możliwość nadawania prawa do wykonywania zawodu. Przyznanie takiego prawa łączy się bowiem z jednoczesnym przyjęciem odpowiedzialności za kolejnego członka samorządu, co następuje w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>28</sup>. Postawić należy zatem pytanie, czy interes publiczny, w świetle powyższego, będzie w takim przypadku należycie chroniony. Zaproponowane rozwiązanie opiera się bowiem na dyskusyjnych fundamentach, mianowicie odpowiedzialność – i to bezpośrednią – za lekarza, który zyskał prawo do wykonywania zawodu w uproszczonym trybie, ma wziąć lekarz, który jest zatrudniony w danym podmiocie leczniczym. Liczba chętnych może być przecież niewielka, brak jest przy tym instrumentów prawnych dla władczego nałożenia takiego obowiązku przez organ samorządu. Już sam ten fakt sprawia, że przepisy te mogą okazać się martwymi. Nadto, w razie dobrowolnego przyjęcia takiego obowiązku, materializuje się ryzyko niewłaściwego nadzoru, a w konsekwencji ryzyko narażenia przez lekarza nadzorującego własnego prawa do wykonywania zawodu na odpowiedzialność prawną czy zawodową. To z kolei stanowi już poważną okoliczność utrudniającą wprowadzenie tych przepisów w życie.

Po piąte, co wykazano na początku opracowania, pod koniec 2015 r. w ustawie o zawodzie lekarza i lekarza dentystry ostatecznie zrezygnowano z możliwości składania oświadczeń w sprawie władania językiem polskim w mowie i w piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu. Stało się to nie bez przyczyny, właśnie ze względu na dobro pacjenta, jego życie i zdrowie. Wymóg zdawania egzaminów językowych jest przy tym standardem w innych państwach członkowskich UE.

Po szóste, w wyroku NSA z 14 października 2020 r. (sygn. II OSK 1740/20), właśnie na podstawie nieobowiązujących już przepisów u.z.l.l.d. (art. 6 ust. 2 pkt 3), stwierdzono, że złożone oświadczenie woli

<sup>28</sup> Zob. D. Karkowska, *Zawody medyczne*, Warszawa 2012, s. 278; a także E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 34.

o znajomości języka polskiego oparte jest na subiektywnej jego ocenie<sup>29</sup>. Tymczasem ze względu na zagrożone dobro, zdrowie i życie ludzkie, stwierdzenie znajomości języka polskiego zdecydowano się opierać w pełni na przesłance obiektywnej, którą jest egzamin przeprowadzany przez NRL.

Na koniec warto jeszcze podnieść, że niezależnie od powyższego – zgodnie z zasadą urzędowości wyrażoną w art. 27 Konstytucji RP, a także w Ustawie z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>30</sup> – przesądza się, że przy realizacji zadań publicznych należy używać języka polskiego. W szczególności z art. 4 pkt. 6 *in fine* tej ustawy wynika, że język polski jest językiem urzędowym innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Wśród tych innych podmiotów, wchodzących jednakże w krąg adresatów tego przepisu<sup>31</sup>, znajdują się m.in. podmioty lecznicze, udzielające świadczeń zdrowotnych finansowanych z Narodowego Funduszu Zdrowia, czy też szerzej z budżetu państwa. Nadto, realizacja tych świadczeń może również odbywać się na zasadzie ich prywatyzacji<sup>32</sup>, stąd zasada urzędowości dotyczy nie tylko sfery *imperium*, ale obejmuje również sferę *dominium*<sup>33</sup>.

## Podsumowanie

Wprowadzone specustawą covidową rozwiązania w zakresie uproszczonych trybów uzyskiwania prawa do wykonywania zawodu przez lekarzy cudzoziemców niebędących obywatelami państw członkowskich UE wiążą się z niepotrzebnym ryzykiem prawidłowego świadczenia usług medycznych. W takim wypadku oprócz kwalifikacji zawodowych, związanych z wiedzą teoretyczną i praktyczną, niezbędną przesłanką jest komunikatywne posługiwanie się językiem polskim. Brak spełnienia tego ostatniego warunku może bezpośrednio narazić zdrowie i życie pacjenta, przede wszystkim wtedy, gdy dla postawienia

<sup>29</sup> Zob. przypis nr 14.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 672.

<sup>31</sup> A. Witos, *Język polski jako język urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 80.

<sup>32</sup> Zob. A. Błaś, *Niektóre aspekty ochrony prawnej języka polskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. XLVII, pod red. B. Banaszaka, s. 20.

<sup>33</sup> J. Trzczeński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 27, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 1, Wstęp, Art. 1–29*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, pkt 6, Lex/el.

diagnozy kluczowe znaczenie ma zarówno rozmowa z pacjentem, jak i komunikacja z pozostałym personelem medycznym. Nawiązując do języka unijnych dyrektyw w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, jest to „rozsądne i konieczne”, a wymóg w tym zakresie należy uznać jako niezbędny do prawidłowego wykonywania zawodu lekarza w Polsce.

Pomimo tego ustawodawca najwyraźniej nie dostrzega wagi problemu. Na postawie kolejnej specustawy, tj. Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>34</sup>, obywatel Ukrainy, który posiada zgodę na wykonywanie zawodu lekarza albo zgodę na wykonywanie zawodu lekarza dentystry oraz warunkowe prawo wykonywania zawodu lekarza albo warunkowe prawo wykonywania zawodu lekarza dentystry wydane na podstawie art. 7 ust. 9–22 u.z.l.i.d., może wykonywać zawód również poza podmiotem leczniczym przeznaczonym do udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom chorym na COVID-19 w przypadku:

1) zniesienia stanu zagrożenia epidemicznego oraz zniesienia stanu epidemii lub

2) braku wyodrębnienia podmiotów leczniczych przeznaczonych do udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom chorym na COVID-19.

Tymczasem dokonane zmiany zdają się być niepotrzebne także z innego powodu. Mianowicie, jak podnosi prezes NRL, samorząd lekarski nie jest przeciwny przyznawaniu uprawnień dla lekarzy cudzoziemców, gdyż ORA prawo to przyznają w ponad 90 proc. rozpoznanych spraw. Jak podaje rzecznik NIL do 29 grudnia 2021 r. złożono 648 wniosków o prawo do wykonywania zawodu w uproszczonym trybie, a ostatecznych negatywnych rozstrzygnięć było tylko 8 (z całkowitej liczby 53 pierwotnie negatywnych wniosków, aż 45 miało braki formalne, które mogły zostać uzupełnione). Z kolei minister zdrowia na 1243 złożone wnioski wydał 796 pozytywnych decyzji, a 21 odmownych<sup>35</sup>. Rozstrzygnięcia negatywne są zatem marginalne, stanowią zaledwie kilka procent wszystkich złożonych wniosków. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby zapewnienie bezpłatnego, intensywnego kursu języka polskiego – takie rozwiązane funkcjonuje w krajach zachodnich.

<sup>34</sup> Dz.U. 2022, poz. 583.

<sup>35</sup> J. Ojczyk, *Lekarz, który nie zna polskiego, może zaszkodzić pacjentowi*, <https://www.prawo.pl/zdrowie/czy-lekarz-cudzoziemiec-powinien-znac-jezyk-polski,512614.html> (dostęp: 3 III 2022).

## PRACTICE IN THE MEDICAL PROFESSION FOR A FOREIGNER WHO IS NOT A CITIZEN OF AN EU MEMBER STATE VERSUS KNOWLEDGE OF THE POLISH LANGUAGE

### Summary

Practising as a physician, especially during the pandemic, was of interest to the legislator several times due to staff shortages and more. The pandemic also forced changes in many paradigms of providing healthcare services. One of them, contained in the so-called 'Special Covid Act', was to simplify the acquisition of right to practise as a doctor by a foreigner who is not a citizen of a European Union Member State. The study focuses on one of the facilitations introduced: relinquishment of the four-stage examination on knowledge of the Polish language in favor of submitting a statement on the command of the Polish in speech and writing to the extent necessary to practise as a doctor, i.e. resignation from an objective, verifiable assessment, in favor of a civil law declaration will, in principle not verifiable at the time of submission. This solution raises a number of doubts and carries the risk of a medical error. First and foremost, a medical interview, one of the key and initial stages of treatment initiation, becomes impossible to conduct. Secondly, it is also difficult to communicate with other medical personnel. Thirdly, it is doubtful whether another statutory obligation will be fulfilled, namely providing information to the patient about their state of health and obtaining consent for treatment. The mechanism of supervision by another doctor who speaks Polish should also be considered insufficient, as due to the lack of such personnel, it will often be impossible to meet this condition. These and other reasons support a negative assessment of the solutions introduced. A much better solution would be to provide intensive learning of the Polish language, a solution that is proven and used successfully. Referring to the language of the EU directives on the recognition of professional qualifications, it is a "reasonable and necessary" direction.

**Keywords:** the right to practice as a doctor – foreign doctor – recognition of professional qualifications – patient rights

### LITERATURA

- Błaś A., *Niektóre aspekty ochrony prawnej języka polskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. XLVII, pod red. B. Banaszaka.
- Ciapała J., *Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Hajdukiewicz D., *Obowiązek udzielenia informacji a „informacja nielegitymowana” i „informacja nadmierna”*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12.
- Karkowska D., *Zawody medyczne*, Warszawa 2012.



- Krzywoń A., *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2(88).
- Matan A., *Przyznanie prawa wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentysty*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, pod red. A. Matana, Warszawa 2021.
- Ojczyk J., *Lekarz, który nie zna polskiego, może zaszkodzić pacjentowi*, <https://www.prawo.pl/zdrowie/czy-lekarz-cudzoziemiec-powinien-znac-jezyk-polski,512614.html> (dostęp: 3 III 2022).
- Pawłowski S., *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, w: *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Budzisz, E. Olejniczak-Szałowskiej, Warszawa–Łódź 2019.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Trzciniński J., Wiącek M., *Komentarz do art. 27*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 1, Wstęp, Art. 1–29*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.
- Witos A., *Język polski jako język urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studia z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Zielińska E., *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001.

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI\*

## Ustanowienie świętego patrona miast, gmin, powiatów i województw

### Wprowadzenie

Gminy, powiaty i samorządy województw wykonują w bardzo szerokim zakresie zadania publiczne zmierzające do zaspokojenia potrzeb lokalnych wspólnot. Spektrum tych potrzeb sprawia, że w wielu dziedzinach wymagana i uzasadniona staje się współpraca z innymi podmiotami, np. organizacjami pozarządowymi. Przedmiotem poniższych rozważań jest współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z Kościołem łacińskim w szczególnym obszarze życia społecznego, który dotyka sfery religijnej. Wraz z reaktywowaniem samorządu terytorialnego po 1990 r. pojawiła się nie tylko konieczność odbudowy i rozbudowy lokalnej infrastruktury publicznej, ale na powrót ważne stało się także podkreślenie więzi tożsamościowych i kulturowych. Istotnym symbolem integrującym wspólnoty samorządowe zostali święci patroni – tradycyjnie związani z danym miastem lub regionem albo wybierani jako symbol wartości i celów zespalających daną wspólnotę samorządową.

Bardzo wiele miast i szerszych terytoriów posiada współcześnie ustanowiony patronat osoby świętej lub błogosławionej Kościoła łacińskiego. Należy dostrzec, że w procedurze wyboru i zatwierdzenia świętego patrona uczestniczą nie tylko władze kościelne, lecz również organy jednostek samorządu terytorialnego. Celem rozważań jest ustalenie statusu władz kościelnych oraz świeckich w procesie prowadzącym do

---

\* Krzysztof Świdorski, dr, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu, e-mail: kswiderski001@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1722-592X>.

zatwierdzenia świętego patrona. Uwagę należy zwrócić na konstytucyjną zasadę poszanowania autonomii władzy konfesyjnej oraz wzajemnej niezależności Kościoła i państwa – każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Szczególne znaczenie ma ustalenie relacji instytucjonalnych zachodzących między lokalną władzą świecką a władzą kościelną na poszczególnych etapach postępowania prowadzącego do zatwierdzenia świętego patrona miejsca.

W prowadzonych rozważaniach należy ustalić, jak sprawa patronatu uregulowana jest w kościelnym porządku prawnym, oraz jakie są podstawy prawno-dogmatyczne kultu świętych i błogosławionych. Na tym tle wyraźniej będzie można przedstawić rolę i zakres działania przepisów państwowego porządku prawnego. Krytycznej analizie zostanie poddana praktyka organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wyboru świętego patrona. Punktem odniesienia są przykładowe decyzje władz kościelnych oraz skorelowane z nimi uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Ustalenia dokonane w toku prowadzonych rozmyślań mają na celu jednoznaczne określenie roli lokalnej władzy świeckiej w procesie wyboru i ustanowienia świętego patrona. W konsekwencji będzie można określić, czy święty patron ustanawiany jest w porządku kościelnym czy w porządku świeckim, ewentualnie w obu jednocześnie. Większej jasności wymaga też określenie, dla kogo (lub czego) ustanawiany jest święty patron. Poruszona zostanie kwestia potocznego rozumienia patronatu świętych osób obecnych w nazewnictwie i symbolice na szczeblu samorządowym.

## 1. Procedura ustanowienia świętego patrona

Samo określenie *patron* pochodzi z kultury prawa rzymskiego. W starożytnym Rzymie patronem był patrycjusz sprawujący opiekę nad wyzwolonymi niewolnikami albo ubogimi, ale wolnymi obywatelami Rzymu, czyli klientami (*clientes*). W świecie chrześcijańskim za patronów obierano osoby święte. Już od IV wieku n.e. wspólnoty chrześcijańskie przyjmowały za patrona danej miejscowości męczennika, którego grób znajdował się w granicach miasta. Po Soborze Trydenckim kult patronów nadal się rozwijał, a pod opiekę świętych mogły oddawać się także bractwa oraz stowarzyszenia. Zwyczaj obierania świętych za patronów

narodu, kraju, regionu, powiatu, diecezji, instytucji kościelnych czy uniwersytetów rozpowszechnił się po Soborze Watykańskim II<sup>1</sup>.

Aktualne przepisy Kościoła łacińskiego dotyczące wyboru świętych patronów zawarte są w dwóch dokumentach Stolicy Apostolskiej. Pierwszym jest instrukcja Kongregacji ds. Kultu Bożego (*Sacra Congregatio pro Cultu Divino*) o rewizji kalendarzy partykularnych oraz własnych formularzy oficjałów i mszy – *Calendaria particularia* z 24 czerwca 1970 r.<sup>2</sup> Patronów i tytułów dotyczą przepisy zamieszczone w punktach 28–35. Drugim dokumentem są normy Kongregacji ds. Kultu Bożego dotyczące ustanawiania patronów – *De Patronis constituendis*<sup>3</sup> z 19 marca 1973 r.

Patronów ustanawia się dla: (a) miejsc (tzn. krajów, regionów, diecezji, miast, osad lub wsi, parafii) – *locorum (nationis, regionis, dioecesis, civitatis, oppidi vel pagi, parociae)*; (b) rodzin zakonnych; (c) osób prawnych, stowarzyszeń, instytucji, grup zarówno kościelnych, jak i świeckich (*De Patronis constituendis*, pkt 3). Patroni miejsc powinni być wybierani przez duchowieństwo i wiernych lub przez tych, którzy się uciekają pod opiekę patrona. Patroni rodzin zakonnych, osób prawnych, stowarzyszeń, instytucji, grup powinni być wybierani przez tych, których to dotyczy, czyli przez członków tworzących rodzinę zakonną, osobę prawną, stowarzyszenie, instytucję, grupę. Wybór ma być dokonany albo przez konsultacje, czyli głosowania, albo przez prośby, czyli podpisy (*De Patronis constituendis*, pkt 6). Patroni mogą być wybierani przez duchownych i wiernych świeckich, a następnie ich decyzja powinna zostać zatwierdzona przez biskupa diecezjalnego lub inną kompetentną władzę kościelną. Ostateczną zgodę wyraża Kongregacja ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów (*Calendaria particularia*, pkt 30). Wybór patrona powinien być uznany przez kompetentną władzę kościelną, tj. przez biskupa dla diecezji, przez konferencję biskupów dla prowincji kościelnej, regionu lub kraju (*De Patronis constituendis*, pkt 7). Wybór i uznanie patrona mają być

<sup>1</sup> T. Syczewski, *Patronaty świętych i błogosławionych w aktualnym prawodawstwie Kościoła łacińskiego*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2017, t. XXVII, nr 4, s. 120–121.

<sup>2</sup> *Instructio de Calendariis particularibus atque officiorum et Missarum propriis Recognoscendis*, ogłoszona w „NOTITIAE Scae Congregationis pro Cultu Divino VI”, 1970, s. 348–370; tekst polski: *Instrukcja Kongregacji do spraw Kultu Bożego dotycząca reformy kalendarzy partykularnych oraz własnych części Breviarza i Mszy Św.* – *Calendaria particularia*, w: *Posoborowe prawodawstwo kościelne*, zebrał i przetł. E. Sztafrowski, t. III, z. 2, Warszawa 1971, s. 244–278.

<sup>3</sup> *Sacra Congregatio pro Cultu Divino, Normae circa patronos constituendos et imagines B.M. Virginis coronandas De patronis constituendis* z 19 III 1973 r.; tekst polski: *Normy dotyczące ustanawiania patronów*, „Anamnesis” 85(2016), nr 2, s. 15–17.

zatwierdzone przez Świętą Kongregację ds. Kultu Bożego. Aby otrzymać zatwierdzenie, należy wysłać do tejże Kongregacji następujące dokumenty: (a) prośbę władzy miejscowej, zarówno kościelnej, jak też – jeśli to wskazane i możliwe – władzy świeckiej – *petitio auctoritatis localis civilis*; (b) akta, prośby, podpisy, które towarzyszą wyborowi i go dokumentują, a także sprawozdanie, w którym mają być przedstawione racje, dla których dokonano się wybór; (c) zaświadczenie ze strony władzy kościelnej o uznanym wyborze (*De Patronis constituendis*, pkt 8). Zatwierdzenia dokonuje wymieniona Kongregacja dekretem, a w przypadku patronów większego regionu, także przez wysłanie listu apostołskiego w formie breve (*De Patronis constituendis*, pkt 9). Wyróżniono patronów miejsc (*loci*), miejscowości (*oppidi*), miast (*civitatis*), prowincji (*provinciae*), regionów (*regionis*), narodów (*nationis*) lub większych obszarów (*amplioris territorii*).

Ustanowienie patrona miejsca odbywa się w trzech etapach. Pierwszy etap to wybór patrona (*electio patroni*), drugi – uznanie patrona (*approbatio patroni*), a trzeci – zatwierdzenie patrona (*confirmatio patroni*). Wyboru patrona dokonuje wspólnota chrześcijańska, która składa się ze świeckich wiernych oraz duchowieństwa. W zbiorze norm *De Patronis constituendis* zamieszczono zalecenie, aby w sytuacji, gdy jest to możliwe, wniosek o zatwierdzenie patrona (*confirmatio*) został poparty przez miejscowe władze świeckie (*auctoritatis localis civilis*).

Ponieważ wiele gmin i powiatów czyniło już starania o ustanowienie świętego patrona, można zaobserwować pewną ustaloną praktykę. Inicjatywa ustanowienia patrona powinna pochodzić od społeczności lokalnej. W kościołach lub innych miejscach zbierane są podpisy pod petycją przygotowaną przez inicjatora, którym najczęściej są miejscowi duchowni, stowarzyszenia lokalne, komitet społeczny, parafialna rada duszpasterska, rady rodziców placówek oświatowych lub aktywiści społeczni. Następnie rada gminy obraduje nad petycją mieszkańców przedłożoną przez ich delegację. Uchwała popierająca wybór patrona miasta lub gminy dokonany przez członków wspólnoty samorządowej zawiera na ogół propozycję ustanowienia konkretnego dnia w roku kalendarzowym jako święta patronalnego. Nadto, w uchwale zamieszcza się upoważnienie dla prezydenta miasta, burmistrza lub wójta do wystąpienia do właściwych władz kościelnych o uznanie i zatwierdzenie wyboru świętego patrona.

Kolejnym etapem jest przekazanie dokumentacji do biskupa diecezjalnego. Ten po zbadaniu sprawy i uzyskaniu pewności co do

zasadności wyboru patrona wydaje dekret aprobujący wybór patrona. Następnie dokumenty są przekazywane do Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów Stolicy Apostolskiej, za pośrednictwem Konferencji Episkopatu Polski. Wymieniona dykasteria, działając na mocy władzy udzielonej przez papieża, zatwierdza patrona danego miejsca. Dekret spisany po łacinie przesyłany jest do biskupa diecezjalnego, który następnie pisemnie powiadamia władze świeckie (prezydenta miasta, burmistrza lub wójta) o treści dekretu Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów. Najczęściej oryginał dekretu przekazywany jest do proboszcza miejscowej parafii, a kopia do władz świeckich. Wymaga zaznaczenia, że dekret confirmacyjny adresowany jest do diecezji, a nie do władz świeckich.

Zakończeniem pomyślnie przeprowadzonej procedury wyboru i zatwierdzenia świętego patrona jest uroczysta sesja rady miasta lub gminy, z udziałem gości oraz prelegentów przedstawiających sylwetkę świętego patrona i charakter czci, jaką jest otaczany przez mieszkańców. Podczas sesji następuje uroczysta promulgacja wyboru patrona bądź też w sposób formalny radni podejmują stosowną uchwałę.

## 2. Patron miejsca

Należy zauważyć, że święty patron nie jest wybierany i zatwierdzany dla jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej. Gminy, powiaty i samorządy województw wprawdzie posiadają osobowość prawną, niemniej patron ustanawiany jest nie dla związku publicznoprawnego, lecz dla konkretnego miejsca lub terytorium. Należy zwrócić uwagę na treść dekretów confirmacyjnych wydawanych przez Kongregację ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów.

We wcześniejszych dekretach confirmacyjnych przeważa określenie *civitas*, które może oznaczać zarówno gminę, jak i miasto w takim znaczeniu jak *urbis*. Za *civitas* zostały uznane przez Kongregację ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów następujące miejscowości: Chorzów<sup>4</sup>, Gniezno<sup>5</sup>, Siedlce<sup>6</sup>, Nowe Miasto nad Pilicą<sup>7</sup>, Ruda Śląska<sup>8</sup>,

<sup>4</sup> Dekret z dnia 19 X 1993 r., Prot. 1804/93/L.

<sup>5</sup> Dekret z dnia 25 III 1994 r., Prot. 1869/93/L.

<sup>6</sup> Dekret z dnia 26 III 1994 r., Prot. 2443/93/L.

<sup>7</sup> Dekret z dnia 17 V 1997 r., Prot. 352/97/L.

<sup>8</sup> Dekret z dnia 3 II 1998 r., Prot. 218/98/L.

Mikołów<sup>9</sup>, Zduńska Wola<sup>10</sup>, Frombork<sup>11</sup>, Zabrze<sup>12</sup>, Radzionków<sup>13</sup>, Rzeszów<sup>14</sup>, Czechowice-Dziedzice<sup>15</sup>, Koło<sup>16</sup>, Puławy<sup>17</sup>, Radomsko<sup>18</sup>, Braniewo<sup>19</sup>, Mysłowice<sup>20</sup>, Jastrzębie Zdrój<sup>21</sup>, Bieruń<sup>22</sup>, Pabianice<sup>23</sup>, Łódź<sup>24</sup>, Mogilno<sup>25</sup>, Rybnik<sup>26</sup>, Pionki<sup>27</sup>, Bystrzyca Kłodzka<sup>28</sup>, Inowrocław<sup>29</sup>, Chrzanów<sup>30</sup>, Sanok<sup>31</sup>, Jabłonowo<sup>32</sup>, Bytów<sup>33</sup>, Dębica<sup>34</sup>, Nowe Miasto Lubawskie<sup>35</sup>, Starachowice<sup>36</sup>, Mszana Dolna<sup>37</sup>, Krosno<sup>38</sup>, Trzebnica<sup>39</sup>, Dzierżoniów<sup>40</sup>, Kalwaria<sup>41</sup>.

W dużej liczbie przypadków patron ustanawiany jest dla miasta (*urbis*), w którym jest otoczony czcią. Wskazują na to dekrety Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów adresowane do

---

<sup>9</sup> Dekret z dnia 3 II 1998 r., Prot. 219/98/L.

<sup>10</sup> Dekret z dnia 6 II 1998 r., Prot. 134/98/L.

<sup>11</sup> Dekret z dnia 29 VII 1998 r., Prot. 835/98/L.

<sup>12</sup> Dekret z dnia 20 X 1998 r., Prot. 2175/98/L.

<sup>13</sup> Dekret z dnia 23 II 1999 r., Prot. 311/99/L.

<sup>14</sup> Dekret z dnia 19 IV 1999 r., Prot. 249/99/L.

<sup>15</sup> Dekret z dnia 15 VI 1999 r., Prot. 1105/99/L.

<sup>16</sup> Dekret z dnia 16 VI 1999 r., Prot. 1970/96/L.

<sup>17</sup> Dekret z dnia 20 X 1999 r., Prot. 2219/99/L.

<sup>18</sup> Dekret z dnia 18 XII 1999 r., Prot. 2592/99/L.

<sup>19</sup> Dekret z dnia 23 II 2000 r., Prot. 120/00/L.

<sup>20</sup> Dekret z dnia 10 X 2000 r., Prot. 2094/00/L.

<sup>21</sup> Dekret z dnia 14 XII 2001 r., Prot. 2398/01/L.

<sup>22</sup> Dekret z dnia 20 XII 2003 r., Prot. 2355/03/L.

<sup>23</sup> Dekret z dnia 7 VII 2004 r., Prot. 945/04/L.

<sup>24</sup> Dekret z dnia 5 X 2005 r., Prot. 1470/05/L.

<sup>25</sup> Dekret z dnia 8 III 2006 r., Prot. 1819/05/L.

<sup>26</sup> Dekret z dnia 11 V 2006 r., Prot. 403/06/L.

<sup>27</sup> Dekret z dnia 3 XII 2007 r., Prot. N. 1340/07/L.

<sup>28</sup> Dekret z dnia 10 IV 2008 r., Prot. 200/08/L.

<sup>29</sup> Dekret z dnia 12 V 2008 r., Prot. 315/08/L.

<sup>30</sup> Dekret z dnia 20 VI 2008 r., Prot. 58/08/L.

<sup>31</sup> Dekret z dnia 26 V 2008 r., Prot. 1380/07/L.

<sup>32</sup> Dekret z dnia 4 IX 2008 r., Prot. 520/08/L.

<sup>33</sup> Dekret z dnia 5 IX 2008 r., Prot. 538/08/L.

<sup>34</sup> Dekret z dnia 8 IX 2008 r., Prot. 757/08/L.

<sup>35</sup> Dekret z dnia 4 IX 2008 r., Prot. 539/08/L.

<sup>36</sup> Dekret z dnia 12 IX 2009 r., Prot. 432/09/L.

<sup>37</sup> Dekret z dnia 21 XI 2009 r., Prot. 596/09/L.

<sup>38</sup> Dekret z dnia 12 VI 2010 r., Prot. 725/09/L.

<sup>39</sup> Dekret z dnia 1 II 2010 r., Prot. 1179/09/L.

<sup>40</sup> Dekret z dnia 10 VI 2011 r., Prot. 38/11/L.

<sup>41</sup> Dekret z dnia 27 V 2020 r., Prot. N. 62/20.



następujących miast: Zielona Góra<sup>42</sup>, Tuchola<sup>43</sup>, Słupca<sup>44</sup>, Kęty<sup>45</sup>, Aleksandrów Kujawski<sup>46</sup>, Duszniki Zdrój<sup>47</sup>, Łądek Zdrój<sup>48</sup>, Mielec<sup>49</sup>, Olsztyn<sup>50</sup>, Nowy Targ<sup>51</sup>, Świdnica<sup>52</sup>, Zawichost<sup>53</sup>, Wadowice<sup>54</sup>, Bełchatów<sup>55</sup>, Wilamowice<sup>56</sup>, Oświęcim<sup>57</sup>, Pruchnik<sup>58</sup>, Piekary Śląskie<sup>59</sup>, Świątniki Górne<sup>60</sup>, Ełk<sup>61</sup>, Brzeziny<sup>62</sup>, Gorlice<sup>63</sup>, Przasnysz<sup>64</sup>, Łobżenica<sup>65</sup>, Sokołów Podlaski<sup>66</sup>, Chodzież<sup>67</sup>, Ostrołęka<sup>68</sup>, Brodnica<sup>69</sup>, Górzno<sup>70</sup>, Tczew<sup>71</sup>, Jędrzejów<sup>72</sup>, Ziębice<sup>73</sup>, Stary Sącz<sup>74</sup>, Białystok<sup>75</sup>, Lubań<sup>76</sup>, Pniewy<sup>77</sup>, Prze-

<sup>42</sup> Dekret z dnia 22 VI 2010 r., Prot. 101/10/L.

<sup>43</sup> Dekret z dnia 2 VII 2010 r., Prot. 1063/09/L.

<sup>44</sup> Dekret z dnia 17 VII 2010 r., Prot. 292/10/L.

<sup>45</sup> Dekret z dnia 30 VIII 2010 r., Prot. 547/10/L.

<sup>46</sup> Dekret z dnia 18 XI 2010 r., Prot. 813/10/L.

<sup>47</sup> Dekret z dnia 12 VI 2011 r., Prot. 999/10/L.

<sup>48</sup> Dekret z dnia 8 VI 2011 r., Prot. 66/11/L.

<sup>49</sup> Dekret z dnia 22 IX 2011 r., Prot. 489/11/L.

<sup>50</sup> Dekret z dnia 23 IX 2011 r., Prot. 996/10/L.

<sup>51</sup> Dekret z dnia 8 X 2011 r., Prot. 589/11/L.

<sup>52</sup> Dekret z dnia 22 II 2012 r., Prot. 1070/11/L.

<sup>53</sup> Dekret z dnia 20 III 2012 r., Prot. 981/11/L.

<sup>54</sup> Dekret z dnia 2 IV 2012 r., Prot. 1113/11/L.

<sup>55</sup> Dekret z dnia 2 X 2012 r., Prot. 590/12/L.

<sup>56</sup> Dekret z dnia 28 II 2013 r., Prot. 807/12/L.

<sup>57</sup> Dekret z dnia 9 IV 2013 r., Prot. 106/13/L.

<sup>58</sup> Dekret z dnia 6 XI 2013 r., Prot. 424/13/L.

<sup>59</sup> Dekret z dnia 4 XII 2013 r., Prot. 685/13/L.

<sup>60</sup> Dekret z dnia 8 V 2014 r., Prot. 111/14/L.

<sup>61</sup> Dekret z dnia 27 V 2014 r., Prot. 310/14/L.

<sup>62</sup> Dekret z dnia 2 X 2014 r., Prot. 435/14.

<sup>63</sup> Dekret z dnia 12 XI 2014 r., Prot. 266/14.

<sup>64</sup> Dekret z dnia 16 VII 2014 r., Prot. 356/14.

<sup>65</sup> Dekret z dnia 4 III 2015 r., Prot. 355/14.

<sup>66</sup> Dekret z dnia 16 III 2015 r., Prot. 646/14.

<sup>67</sup> Dekret z dnia 22 IV 2015 r., Prot. 657/14.

<sup>68</sup> Dekret z dnia 28 IV 2015 r., Prot. 410/14.

<sup>69</sup> Dekret z dnia 29 IV 2015 r., Prot. 499/14.

<sup>70</sup> Dekret z dnia 12 V 2015 r., Prot. 498/14.

<sup>71</sup> Dekret z dnia 30 V 2015 r., Prot. 346/14.

<sup>72</sup> Dekret z dnia 25 XI 2015 r., Prot. N. 672/15.

<sup>73</sup> Dekret z dnia 9 VI 2015 r., Prot. 601/14.

<sup>74</sup> Dekret z dnia 17 XII 2015 r., Prot. 601/15.

<sup>75</sup> Dekret z dnia 7 I 2016 r., Prot. 645/15.

<sup>76</sup> Dekret z dnia 15 III 2016 r., Prot. 33/16.

<sup>77</sup> Dekret z dnia 21 III 2016 r., Prot. 44/16.

worsk<sup>78</sup>, Sędziszów Małopolski<sup>79</sup>, Zakliczyn<sup>80</sup>, Elbląg<sup>81</sup>, Serock<sup>82</sup>, Skała<sup>83</sup>, Kętrzyn<sup>84</sup>, Nowy Sącz<sup>85</sup>, Knurów<sup>86</sup>, Wleń<sup>87</sup>, Kraśnik<sup>88</sup>, Garwolin<sup>89</sup>, Złocieniec<sup>90</sup>, Rumia<sup>91</sup>, Karpacz<sup>92</sup>, Drobin<sup>93</sup>, Lubiąż<sup>94</sup>, Kazimierza Wielka<sup>95</sup>, Mrocza<sup>96</sup>, Wschowa<sup>97</sup>, Dęblin<sup>98</sup>.

Wydaje się, że określenia *urbis* i *civitas* stosowane są w dekretach wskazanej dykasterii watykańskiej zamiennie, chociaż *civitas* może oznaczać nie tylko miasto, lecz także państwo lub gminę<sup>99</sup>. Natomiast *urbis* to miasto, w tym również stolica<sup>100</sup>. Istnieje także pewna niejednoznaczność w dokumentach kościelnych. Mianowicie w watykańskim zbiorze *Notitiae Sacra Congregatio Pro Cultu Divino et Disciplina Sakramentorum* 587–592 Vol. 51 (2015) Num. 7–12 zapisano dekrety o zatwierdzeniu bł. Wincentego Kadłubka jako patrona dla *civitatis v.d.* Jędrzejów oraz św. Kingi jako patronki dla *civitatis v.d.* Stary Sącz. Z kolei w Biuletynie Komisji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów Episkopatu Polski „Anamnesis” zapisano miasta Jędrzejów oraz Stary Sącz jako *urbis* („Anamnesis” 85 [2016], nr 2; „Anamnesis” 87 [2016], nr 4).

Można spotkać również takie dekrety Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów, w których pojawia się termin *locus* oznaczający miejsce, miejscowość lub osadę. Zatwierdzono patrona

<sup>78</sup> Dekret z dnia 8 IV 2016 r., Prot. 679/15.

<sup>79</sup> Dekret z dnia 7 VII 2016 r., Prot. N. 1/16.

<sup>80</sup> Dekret z dnia 23 IX 2016 r., Prot. 711/15.

<sup>81</sup> Dekret z dnia 12 X 2016 r., Prot. 421/16.

<sup>82</sup> Dekret z dnia 18 X 2016 r., Prot. 355/16.

<sup>83</sup> Dekret z dnia 5 VI 2017 r., Prot. 600/16.

<sup>84</sup> Dekret z dnia 9 VIII 2017 r., Prot. 485/16.

<sup>85</sup> Dekret z dnia 10 VIII 2017 r., Prot. 634/16.

<sup>86</sup> Dekret z dnia 17 X 2017 r., Prot. 319/17.

<sup>87</sup> Dekret z dnia 14 XII 2017 r., Prot. 561/17.

<sup>88</sup> Dekret z dnia 6 IV 2018 r., Prot. 318/17.

<sup>89</sup> Dekret z dnia 12 VI 2018 r., Prot. 440/17.

<sup>90</sup> Dekret z dnia 16 V 2018 r., Prot. 165/17.

<sup>91</sup> Dekret z dnia 4 X 2018 r., Prot. 498/17.

<sup>92</sup> Dekret z dnia 4 VI 2018 r., Prot. 127/18.

<sup>93</sup> Dekret z dnia 7 XI 2018 r., Prot. 458/18.

<sup>94</sup> Dekret z dnia 22 X 2019 r. Prot. 361/19.

<sup>95</sup> Dekret z dnia 27 VIII 2019 r., Prot. 535/18.

<sup>96</sup> Dekret z dnia 18 VI 2019 r., Prot. 376/18.

<sup>97</sup> Dekret z dnia 20 VI 2020 r., Prot. 207/20.

<sup>98</sup> Dekret z dnia 20 VII 2020 r. Prot. 406/19.

<sup>99</sup> Św. Augustyn pisał o państwie Bożym – *Civitas Dei* oraz państwie ziemskim – *Civitas Terrena*.

<sup>100</sup> *Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1988, s. 520.

w szczególności dla następujących *loci v.d.*: Kościerzyna<sup>101</sup>, Chojnice<sup>102</sup>, Kartuzy<sup>103</sup>, Nieszawa<sup>104</sup>, Stargard Szczeciński<sup>105</sup>, Międzyrzecz<sup>106</sup>, Brusy<sup>107</sup>, Pyrzyce<sup>108</sup>, Jaworzno<sup>109</sup>, Sieradz<sup>110</sup>, Kowal<sup>111</sup>, Radziejów<sup>112</sup>, Lubliniec<sup>113</sup>, Bolesławiec<sup>114</sup>, Nasielsk<sup>115</sup>. Odnotowania wymaga także przypadek, kiedy to wskazana dykasteria watykańska wydała dekret zatwierdzający patrona nie dla miejscowości będącej siedzibą gminy, lecz dla *loci v.d.* Góra Igliczna<sup>116</sup>. Góra Igliczna to osada w gminie Bystrzyca Kłodzka, sanktuarium Matki Bożej Śnieżnej.

Jako określenie miejsca, które otrzymuje swojego niebiańskiego patrona, pojawia się także *oppidum*, co oznacza miejsce obwarowane lub miasto. Dekrety confirmacyjne zatwierdzają patrona dla *oppidi v.d.* Człuchów<sup>117</sup>, Opatów<sup>118</sup>, Wałbrzych<sup>119</sup>, Działdowo<sup>120</sup>, Rypin<sup>121</sup>, Brzesko<sup>122</sup>, Krynica Zdrój<sup>123</sup>, Krasnystaw<sup>124</sup>.

Święty patron jest zatwierdzany dla miasta wskazanego z nazwy. Oznacza to, że patron zostaje związany z konkretnym miejscem, a nie z całym terytorium gminy. Zasadniczo patronat obejmuje miasto będące siedzibą władz gminy, z jej centrum gospodarczym i kulturowym.

Jednak oprócz wyboru patronów miast zdarzają się także przypadki ustanowienia patrona dla całego obszaru gminy. Tytułem przykładu

<sup>101</sup> Dekret z dnia 25 VII 2001 r., Prot. 391/01/L.

<sup>102</sup> Dekret z dnia 18 XII 2001 r., Prot. 2455/01/L.

<sup>103</sup> Dekret z dnia 10 I 2002 r., Prot. 2407/01/L.

<sup>104</sup> Dekret z dnia 14 IV 2003 r., Prot. 474/03/L.

<sup>105</sup> Dekret z dnia 5 VI 2003 r., Prot. 1091/03/L.

<sup>106</sup> Dekret z dnia 7 VI 2003 r., Prot. 1093/03/L.

<sup>107</sup> Dekret z dnia 12 X 2004 r., Prot. 1150/04/L.

<sup>108</sup> Dekret z dnia 14 II 2006 r., Prot. 1596/05/L.

<sup>109</sup> Dekret z dnia 6 III 2006 r., Prot. 1689/05/L.

<sup>110</sup> Dekret z dnia 8 VI 2006 r., Prot. 290/06/L.

<sup>111</sup> Dekret z dnia 20 VI 2006 r., Prot. 36/06/L.

<sup>112</sup> Dekret z dnia 8 III 2007 r., Prot. 1194/06/L.

<sup>113</sup> Dekret z dnia 28 IV 2007 r., Prot. 1349/06/L.

<sup>114</sup> Dekret z dnia 23 V 2007 r., Prot. 38/07/L.

<sup>115</sup> Dekret z dnia 15 IX 2009 r., Prot. 399/09/L.

<sup>116</sup> Dekret z dnia 23 I 2019 r., Prot. 212/18.

<sup>117</sup> Dekret z dnia 21 X 2009 r., Prot. 374/09/L.

<sup>118</sup> Dekret z dnia 30 X 2009 r., Prot. 943/09/L.

<sup>119</sup> Dekret z dnia 3 XI 2009 r., Prot. 788/09/L.

<sup>120</sup> Dekret z dnia 22 III 2010 r., Prot. 48/10/L.

<sup>121</sup> Dekret z dnia 20 V 2010 r., Prot. 455/10/L.

<sup>122</sup> Dekret z dnia 22 V 2010 r., Prot. 297/10/L.

<sup>123</sup> Dekret z dnia 25 VIII 2020 r., Prot. 3/19.

<sup>124</sup> Dekret z dnia 14 X 2020 r., Prot. 405/19.

przywołać należy dekrety o zatwierdzeniu przez Kongregację ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów patronów dla: *communis v.d.* Żarki<sup>125</sup>, *urbis et communis v.d.* Szamocin<sup>126</sup>, *urbis et communis v.d.* Bodzentyn<sup>127</sup>, *communis v.d.* Dydnia<sup>128</sup>, *urbis et communis v.d.* Nowe Skalmierzyce<sup>129</sup>, *urbis et communis v.d.* Oborniki<sup>130</sup>, *oppidi et commusnis v.d.* Nowogrodziec<sup>131</sup>, *loci et communis v.d.* Ornontowice<sup>132</sup>, *urbis et communis v.d.* Góra Kalwaria<sup>133</sup>, *urbis et communis v.d.* Zator<sup>134</sup>, *urbis et provinciae v.d.* Tomaszów Mazowiecki<sup>135</sup>.

Wymaga zauważenia, że spośród wymienionych gmin tylko Dydnia i Ornontowice są gminami wiejskimi, a pozostałe mają status gmin miejsko-wiejskich, choć nie zostało to odzwierciedlone w dekrecie zatwierdzającym patrona dla gminy Żarki. W przywołanych przypadkach patronatem objęte jest całe terytorium znajdujące się w granicach administracyjnych gminy. W odniesieniu do Tomaszowa Mazowieckiego patron został ustanowiony dla całego obszaru powiatu.

Dokumenty Kościoła łacińskiego wskazują, że święty patron może zostać wybrany nie tylko dla miejscowości i miast, lecz także dla regionów, większych terytoriów, a nawet dla całego państwa. Wobec tego również na szczeblu powiatowym podejmowane są inicjatywy zmierzające do wyboru i zatwierdzenia patrona. Jako przykłady zatwierdzenia patrona dla powiatu można przywołać: *provinciae v.d.* Powiat Tatrzański<sup>136</sup>, *provinciae v.d.* Powiat Opoczyński<sup>137</sup>, *provinciae v.d.* Powiat Konecki<sup>138</sup>.

W podanych przykładach powiat jest nazwą określonego terytorium, dla którego ustanowiono patrona. Granice administracyjne nie stanowią jednak przeszkody dla wyboru patrona regionów ukształtowanych historycznie, których istnienie zakorzenione jest w kulturze i świadomości

<sup>125</sup> Dekret z dnia 19 VIII 2020 r., Prot. 462/19.

<sup>126</sup> Dekret z dnia 22 IX 2015 r., Prot. 400/15.

<sup>127</sup> Dekret z dnia 11 X 2016 r., Prot. 449/16.

<sup>128</sup> Dekret z dnia 15 X 2016 r., Prot. 422/16.

<sup>129</sup> Dekret z dnia 1 VIII 2017 r., Prot. 585/16.

<sup>130</sup> Dekret z dnia 6 VI 2012 r., Prot. 97/12/L.

<sup>131</sup> Dekret z dnia 17 II 2010 r., Prot. 11/10/L.

<sup>132</sup> Dekret z dnia 10 XII 2011 r., Prot. 895/11/L.

<sup>133</sup> Dekret z dnia 28 VIII 2018 r., Prot. 291/18.

<sup>134</sup> Dekret z dnia 3 V 2019 r., Prot. 100/18.

<sup>135</sup> Dekret z dnia 17 III 2016 r., Prot. 701/15.

<sup>136</sup> Dekret z dnia 5 X 2020 r., Prot. 42/20.

<sup>137</sup> Dekret z dnia 3 III 2012 r., Prot. 430/11/L.

<sup>138</sup> Dekret z dnia 20 V 2008 r., Prot. 529/08/L.

społecznej. Należy dla ilustracji zjawiska przywołać dekrety confirmacyjne wydane w celu zatwierdzenia patrona dla *regionis v.d. Ziemia Raszowska*<sup>139</sup>, *regionis v.d. Ziemia Oświęcimska*<sup>140</sup>, *regionis v.d. Ziemia Świnicka*<sup>141</sup>, *regionis v.d. Ziemia Kłodzka*<sup>142</sup>.

Tendencja do budowania tożsamości regionalnej znalazła wyraz w stosownych uchwałach rad powiatów starogardzkiego, tczewskiego i świeckiego oznajmujących wolę ustanowienia św. Rocha patronem Kociewia. W marcu 2021 r. starostowie trzech wymienionych powiatów wystąpili wspólnie do Biskupa Pelplińskiego o wszczęcie procedury kościelnej<sup>143</sup>.

Można wskazać także przykłady wyboru patrona dla obszaru województwa. Kongregacja ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów zatwierdziła św. Jana Pawła II patronem przed Bogiem dla *Palatinatus Cuiaviensis-Pomeraniensis* na mocy dekretu Prot. 592/16 z dnia 26 stycznia 2017 r. Tenże święty został również ustanowiony patronem dla *Palatinatus Parvae Poloniae* na mocy dekretu Prot. 576/19 z dnia 5 października 2020 r. Należy zwrócić uwagę, że tym razem dykasteria watykańska nie zastosowała polskiej nazwy „województwo”, tak jak uczyniła w odniesieniu do patronów ziemi (regionu) oraz powiatu (prowincji). Dokumenty zostały sporządzone po łacinie i nie odnoszą się do województwa kujawsko-pomorskiego oraz województwa małopolskiego, lecz zatwierdzają wybór patrona dla palatynatu kujawsko-pomorskiego oraz palatynatu małopolskiego. Zwrócić należy uwagę, że historyczne granice Małopolski nie pokrywają się z granicami obecnego województwa małopolskiego. Może dlatego nie wprowadzono do dekretu historycznej nazwy *Polonia Minor*, lecz przestano na określeniu *Parvae Polonia*.

Na tle dekretów confirmacyjnych dla obszaru województw uwiadcza się problem oczywistych różnic w podziale administracyjnym Polski w stosunku do granic diecezji. Wymaga podkreślenia, że dekrety Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów skierowane są do diecezji lub archidiecezji. W przypadku archidiecezji krakowskiej jest ona terytorialnie wyraźnie mniejsza od województwa małopolskiego. Prośbę do Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów

<sup>139</sup> Dekret z dnia 13 VII 2015 r., Prot. 259/15.

<sup>140</sup> Dekret z dnia 30 VII 2018 r., Prot. 217/18.

<sup>141</sup> Dekret z dnia 10 III 2007 r., Prot. 1193/06/L.

<sup>142</sup> Dekret z dnia 9 VII 2009 r., Prot. 396/09/L.

<sup>143</sup> Szerzej zob. *Święty Roch zostanie patronem Kociewia?*, <https://www.kociewiak.pl/wiadomosci/13051,swiety-roch-zostanie-patronem-kociewia> (dostęp: 8 III 2022).

skierował arcybiskup metropolita krakowski pismem z 14 listopada 2019 r. Z kolei dekret o zatwierdzeniu patrona dla województwa kujawsko-pomorskiego został zaadresowany do diecezji toruńskiej, gdyż biskup ordynariusz tej diecezji akceptował wybór patrona przed jego zatwierdzeniem. Województwo kujawsko-pomorskie zajmuje tereny należące do archidiecezji gnieźnieńskiej, diecezji włocławskiej, diecezji bydgoskiej, diecezji toruńskiej oraz diecezji pelplińskiej.

Rozbieżności nie będzie w przypadku patronów zatwierdzonych dla miast, z wyjątkiem Warszawy, która podzielona jest na archidiecezję warszawską oraz diecezję warszawsko-praską. Niewielkie różnice w zasięgu terytorialnym mogą dotyczyć powiatów na tle przebiegu granic diecezjalnych. W każdym razie należy mieć na uwadze, że dekrety konfirmacyjne kierowane są do władz konfesyjnych, a nie do władz świeckich.

### **3. Charakter prawny uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wyboru świętego patrona**

#### **3.1. Uchwały intencyjne**

Kluczowe znaczenie ma określenie statusu prawnego czynności podejmowanych przez władze jednostek samorządu terytorialnego w procedurze wyboru i zatwierdzenia świętego patrona. Jest to niewątpliwie procedura kościelna. Zgodnie z przepisem *Calendaria particularia* pkt 30 „Patroni mają być wybierani przez duchowieństwo i lud” (*Patroni eligendi sunt a clero et populo*). Dopiero w kolejnym dokumencie (*De Patronis constituendis*, pkt 8) jest mowa o tym, że do zatwierdzenia świętego patrona potrzebna jest prośba lokalnych władz kościelnych, a także świeckich, jeśli jest to wskazane i możliwe (*tunitate et possibilitate*). Zatem wymóg uzyskania aprobaty władzy świeckiej nie jest bezwarunkowy.

Sprawa ustanowienia świętego patrona nie tylko ma wymiar religijny, ale nadto podlega przepisom prawa kanonicznego. Władza cywilna nie posiada legitymacji do podejmowania rozstrzygnięć w tej sprawie. W piśmiennictwie sformułowano pogląd, że wybór i zatwierdzenie patrona dla miasta ma charakter kościelny, wobec tego „ani co do materii, ani co do procedury sprawy te nie podlegają prawu polskiemu”<sup>144</sup>.

<sup>144</sup> P. Kroczek, *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych w perspektywie organów władzy publicznej. Klauzule generalne*, Kraków 2017, s. 171.

W dekretach Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów stanowisko władz świeckich określane jest jako życzenie, prośba (*votum*). Stosowna uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego oznacza, że przedstawiciele władzy świeckiej przyłączają się do wyboru świętego patrona dokonanego przez społeczność lokalną (lud). Stanowisko organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego daje wyraz przekonaniu, że życzenie ustanowienia świętego patrona ma charakter powszechny i zgodny. W ten sposób radni solidaryzują się z wyborem dokonanym przez mieszkańców (lud).

Zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>145</sup> stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, a także współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. W świetle przywołanej zasady Kościół łaciński prowadzi procedurę zatwierdzenia wyboru świętego patrona danego miejsca (terytorium), wedle własnych przepisów i w sposób niezależny. „W świetle polskiej ustawy zasadniczej autonomia i niezależność związków wyznaniowych mają charakter pierwotny. Nie pochodzą one z nadania państwa, nie są przywilejem, koncesją, z jego strony na rzecz wspólnot religijnych. Państwo w swoim systemie prawnym owe autonomię i niezależność jedynie uznaje i w pewnej mierze je limituje”<sup>146</sup>. Zatwierdzenie świętego patrona miejsca należy do kompetencji odpowiedniej władzy kościelnej. Jednak z uwagi na wymóg współdziałania dla dobra wspólnego, władza kościelna może zapytać władzę świecką o jej stanowisko, w imię partnerskiej i przyjaznej współpracy. Wstawiennictwo świętego patrona jest nie tylko istotne dla wspólnoty religijnej, ale buduje także etos i ład moralny wspólnoty samorządowej (korporacji publicznej).

Aby mieć pewność co do powszechności prośby ludu wierzącego, Kościół łaciński przewidział – jeśli jest to wskazane i możliwe – zasięgnięcie opinii lokalnej władzy świeckiej na temat wyboru świętego patrona przez społeczność lokalną. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie narusza zasady autonomii Kościoła łacińskiego. Jest w zasadzie zajęciem stanowiska wobec wyboru patrona

<sup>145</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

<sup>146</sup> P. Borecki, *W sprawie autonomii i niezależności związku wyznaniowego – uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 12.05.2016 r., IV CSK 529/15*, „Polski Proces Cywilny” 2018, nr 1, s. 95.



dokonanego głosami społeczności lokalnej. Przepisy kościelne zalecają, aby wybór patrona był dokonany albo przez konsultacje, czyli głosowania, albo przez prośby, czyli podpisy (*De Patronis constituendis*, pkt 6). Pozytywna uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego jest w istocie prośbą, kolejnym podpisem pod wyborem patrona.

Uchwała w sprawie wyboru świętego patrona nie narusza autonomii władzy kościelnej, gdyż Kościół oczekuje takiej uchwały i chce poznać opinię lokalnej władzy świeckiej. Z drugiej strony powstaje wątpliwość, czy uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie uchybia nakazowi zachowania bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP). W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że w procesie legislacyjnym jest dopuszczalne wykorzystywanie argumentów religijnych, a także kierowanie się motywacją religijną. Natomiast religijny cel aktu normatywnego kłóciłby się z zasadą religijnej bezstronności władz publicznych. Dlatego celem prac legislacyjnych nie może być np. ochrona przed wiecznym potępieniem, wypełnianie woli Boga, nawracanie ludzi do Boga<sup>147</sup>.

W przypadku uchwały rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa cel religijny jest dość jednoznaczny. Uchwała ma potwierdzić wolę przyjęcia świętego patrona, który będzie upraszał o łaski dla mieszkańców danego miejsca przed Bożym majestatem. Wspomniana uchwała jest aktem odnoszącym się do religii, a nie ekspercką wypowiedzią na temat historycznych czy społecznych uwarunkowań patronatu. Rozpatrywana uchwała natomiast nie wywołuje skutków w państwowym porządku prawnym, gdyż nie ustanawia jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków dla mieszkańców. Uchwała ma charakter niewładczy i jest indyferentna dla sfery publicznej. Z drugiej strony posiada istotne znaczenie dla władz kościelnych.

W praktyce jest tak, że uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przypisuje się duże znaczenie, gdyż uchwała zgodna z wolą ludu i duchowieństwa stanowi podstawę wniosku kierowanego do właściwego miejscowo biskupa ordynariusza. Z kolei uchwała negatywna, czyli wyrażająca brak poparcia dla starań społeczności lokalnej o zatwierdzenie wyboru świętego patrona, na ogół zamyka sprawę. Uchwały takie nie są rzadkością. Dla przykładu Rada Miasta Puszczykowa w czerwcu 2015 r. nie wyraziła woli ustanowienia

---

<sup>147</sup> G. Maroń, *Argumenty religijne w procesie ustawodawczym w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4, s. 54–55.

św. Jana Pawła II patronem miasta, pomimo wniosku mieszkańców i dwóch rad parafialnych. Po wydaniu uchwały negatywnej inicjatorzy wyboru świętego patrona oraz władza kościelna nie podejmują dalszych kroków ze względu na ujawniony brak powszechności przekonania o potrzebie wyboru patrona.

W piśmiennictwie wypowiedziano krytyczny pogląd na temat udziału władz samorządowych w kościelnej procedurze wyboru i zatwierdzenia świętego patrona. „Ilekcroć środowisko religijne wychodzące z inicjatywą ustanowienia patrona postrzega go w kategoriach wyłącznie orędownika w Niebie, przypisuje sobie swoisty «monopol» decyzyjny w tym względzie, a radzie gminy przyznaje rolę bezwolnej «maszynki do głosowania», to władze samorządowe w inicjatywie takiej nie powinny brać udziału. Uchwały rady gminy nie wolno funkcjonalnie sprowadzać do wypełnienia *pro forma* jednej z przesłanek kościelnej procedury ustanowienia patrona”<sup>148</sup>. „Władze kościelne nie mogą zakładać, że władza cywilna podejmie akt urzędowy – a takim jest każda uchwała organu samorządu terytorialnego – którego utylitarna doniosłość miałyby się wyczerpywać na forum wewnątrzkościelnym”<sup>149</sup>. W opinii cytowanego autora „podejmowania uchwały organu samorządu terytorialnego nie wolno sprowadzać do spolegliwego działania funkcjonalnie podporządkowanego kościelnej procedurze ustanowienia patrona i realizowanego całkowicie według «reguł gry» przewidzianej przez prawo kanoniczne”<sup>150</sup>.

Nie wiadomo, z jakiego powodu autor powyższych uwag założył i zarazem skrytykował służebną rolę władz samorządowych w stosunku do wspólnoty religijnej i władz kościelnych. Założenie o izolacji władzy publicznej od władzy konfesyjnej i upatrywanie działań konkurencyjnych w sferze, która powinna być objęta skoordynowaną i przyjazną współpracą dla dobra społeczności lokalnej, nie znajduje uzasadnionych podstaw.

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wyrażająca intencję ustanowienia świętego patrona dla określonego miasta, gminy czy regionu stanowi wsparcie inicjatywy mieszkańców. Przytoczone wcześniej przepisy prawa kanonicznego przewidują ustanowienie patrona miejsca, tj. osady, miasta, terytorium gminy, regionu,

<sup>148</sup> G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogosławionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021, s. 117.

<sup>149</sup> Ibidem.

<sup>150</sup> Ibidem, s. 118.

provincji lub kraju. Wobec tego nie chodzi o ustanowienie patrona dla jednostki samorządu terytorialnego jako związku publicznoprawnego. A tylko taka sytuacja mogłaby zostać zakwalifikowana jako naruszenie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i wprowadzenie kościelnej instytucji patronatu w sferę porządku publicznego. Nadto, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zajmują formalne stanowisko w wielu sprawach o charakterze niematerialnym. Znane są uchwały okolicznościowe podejmowane przez radę gminy lub powiatu w kwestii upamiętnienia zasłużonych osób, wydarzeń historycznych, rocznic, wyrażenia solidarności, poparcia albo krytyki. W tym kontekście lokalna władza świecka, która w wielu rozmaitych kwestiach społecznych współpracuje z miejscowym duchowieństwem, ma mandat do tego, aby udzielić poparcia lub zakwestionować lokalną inicjatywę wyboru osoby świętej lub błogosławionej na patrona danego miejsca.

Ponieważ rada (sejmik) nie podejmuje uchwały z zakresu spraw publicznych lub ingerującej w status prawny jednostki, dlatego należy ustalić, jakie są podstawy do podjęcia stosowanej uchwały w państwowym porządku prawnym. Z treści przepisu art. 25 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że władze publiczne powinny zachować bezstronność w sprawach przekonań religijnych w tym celu, aby zapewnić każdemu swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Nie należy zatem owej bezstronności absolutyzować.

W państwowym porządku prawnym nie sposób znaleźć umocowania w prawie materialnym do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie wyboru świętego patrona określonego miejsca. Brakuje stosownych regulacji zarówno w Konkordacie<sup>151</sup>, jak i w Ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>152</sup>, a także w Ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>153</sup>. Dlatego należy odwołać się do ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>154</sup> pod pojęciem *gminy* należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina powinna posiadać

<sup>151</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 VII 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318).

<sup>152</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1347 ze zm.

<sup>153</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1153 ze zm.

<sup>154</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm., dalej „u.s.g.”.

terytorium obejmujące możliwie jednorodny układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe (art. 4 ust. 3 u.s.g.). Podobnie – zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>155</sup> – pod pojęciem *powiatu* należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Powiat powinien posiadać terytorium obejmujące możliwie jednorodny układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe (art. 3 ust. 3 u.s.p.). Analogiczne rozwiązanie przyjęto dla województw. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>156</sup> pod pojęciem *województwa* lub *samorządu województwa* należy rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Przy ustalaniu granic województw należy dążyć do zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych<sup>157</sup>.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (art.6 ust. 1 u.s.g.). Z kolei powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1 u.s.p.), a do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 u.s.w.). Przyjęcie uchwały w sprawie wyboru świętego patrona miejsca nie mieści się w zakresie zadań publicznych, gdyż należy do porządku kościelnego. Dlatego uchwała taka może być zakotwiczona w przesłankach konstytucyjnych dla wspólnoty samorządowej – tej podstawowej, lokalnej, a także regionalnej. Owe przesłanki wyodrębnienia wspólnoty mieszkańców danego terytorium to w szczególności więzi społeczne i kulturowe. Od wspólnoty samorządowej wymaga się, aby miała zdolność wykonywania zadań publicznych polegających na zaspakajaniu materialnych potrzeb mieszkańców, ale wspólnota samorządowa ma także wymiar niematerialny w postaci więzi ją zespalających.

Polski ustawodawca, definiując samorządowe związki publiczno-prawne, wprowadził pojęcie *wspólnoty*, a nie pojęcie *społeczności lokalnej*. Chodzi zatem nie tylko o wspólne interesy, ale także o wspólne wartości. Pojęcie *wspólnoty samorządowej* ukierunkowane jest na wspólnotę

<sup>155</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 528 ze zm., dalej „u.s.p.”.

<sup>156</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 547 ze zm., dalej „u.s.w.”.

<sup>157</sup> Art. 5a zd. 2 Ustawy z dnia 24 VII 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 Nr 96, poz. 603).

naturalną, wspólnotę losu. Polski prawodawca wprowadził na gruncie normatywnym wymiar ideologiczny, kształtujący świadomość i tożsamość lokalną. Wspólnota samorządowa choć zasadniczo ujmowana jest w znaczeniu ustrojowym, to zarazem może występować w znaczeniach materialnym i naturalnym<sup>158</sup>.

Biorąc pod uwagę przedstawioną wyżej wieloaspektowość pojęcia wspólnoty samorządowej, można znaleźć podstawy uprawniające radę (sejmik), jako organy pochodzące z wyborów powszechnych, do zajęcia stanowiska także w kwestiach tożsamościowych. Akt niewładczy w sprawie wyboru świętego patrona miejsca nie reguluje statusu członków wspólnoty samorządowej. Jest to akt będący deklaracją poparcia wyboru świętego patrona dokonanego przez lokalną społeczność i duchowieństwo. Odnosi się on do potrzeb i woli wspólnoty samorządowej, którą zespala także wyznawanie jednej wiary i przekonanie o szczególnym związku jakiegoś świętego patrona z danym miastem lub terytorium.

W konsekwencji w stosownych uchwałach podejmowanych przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa wyraźna jest tendencja do niepodawania pełnej podstawy prawnej. Na ogół wskazywany jest przepis ogólny określający zadania danej jednostki samorządu terytorialnego i kompetencje jej organu stanowiącego. Ponieważ uchwały w sprawie wyboru świętego patrona nie mają waloru normatywnego w porządku państwowym, dlatego często wybierana jest nazwa: oświadczenie<sup>159</sup>, uchwała o wyrażeniu aprobaty<sup>160</sup> lub uchwała o wyrażeniu woli<sup>161</sup>.

Należy powrócić do tezy, że uchwała w sprawie poparcia wyboru świętego patrona miejsca (terytorium) ma charakter niewładczy, a jej przedmiot pozostaje poza zakresem spraw publicznych. Nie można

---

<sup>158</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Ustrojowe i materialnoprawne ujęcie wspólnoty samorządowej*, „Casus” 2009, nr 54, s. 11.

<sup>159</sup> Np. oświadczenie Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 21 XI 2013 r. w sprawie ustanowienia św. Stanisława Kostki Patronem Miasta Przasnysz; oświadczenie Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 30 VIII 2012 r. w sprawie ustanowienia bł. Biskupa Michała Kozala Patronem Miasta i Gminy Krotoszyn.

<sup>160</sup> Np. uchwała nr LIII/497/18 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 12 VIII 2018 r. w sprawie wyrażenia aprobaty dla ustanowienia św. Wawrzyńca Patronem Miasta Karpacz.

<sup>161</sup> Np. uchwała nr XLVI/355/2018 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 VIII 2018 r. w sprawie wyrażenia woli ustanowienia Matki Bożej Leśniowskiej Patronką Gminy Żarki; uchwała nr 134/XIII/2015 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 26 X 2015 r. w sprawie wyrażenia woli ustanowienia św. Wojciecha Patronem Miasta i Gminy Serock; uchwała nr X/40/2014 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 10 X 2014 r. w sprawie wyrażenia woli ustanowienia św. Papieża Jana Pawła II Patronem Miasta i Gminy Bodzentyn.

jednak zgodzić się ze stanowiskiem, że przedmiotowa uchwała ma wymiar wyłącznie symboliczny<sup>162</sup>. Nie posiada wprawdzie jakichkolwiek cech normatywności w porządku państwowym, ale jest relewantna dla przebiegu i wyniku procedur kościelnych.

Z drugiej strony nie można zarzucić organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, że podejmując stosowną uchwałę, narusza zasadę praworządności. Legalność takiej uchwały wynika z zaspokojenia szczególnej potrzeby wspólnoty samorządowej. Jest to potrzeba umocnienia więzi społecznych i duchowych, które sprawiają, że lokalna społeczność staje się wspólnotą. Legalność omawianej uchwały można wywieść również z obowiązku życzliwego współdziałania władzy świeckiej i konfesyjnej dla dobra człowieka oraz dobra wspólnego (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP).

Oddzielnie należy zwrócić uwagę na sytuację prawną radnych głoszących w kwestiach religijnych. Zgodnie z art. 53 ust. 7 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Jednak w piśmiennictwie podkreślono, że „prawo do milczenia chroni status prawny jednostki, a nie władzy publicznej, w tym członków organu kolegialnego, jakim jest rada gminy. Osoba obejmująca urząd radnego powinna więc godzić się z ograniczeniami wynikającymi ze sprawowania funkcji publicznej”<sup>163</sup>. „Ujawnianie swojego światopoglądu jest nieodłącznym składnikiem pełnienia funkcji w wybieralnym organie władzy publicznej. Członek takiego organu nie może więc powoływać się na konstytucyjne prawo do milczenia w sprawach światopoglądowych, bo charakter pełnionej przezeń funkcji publicznej sprawia, że traci ono w jego przypadku sens”<sup>164</sup>.

Radny już w chwili składania ślubowania, jako koniecznego warunku objęcia mandatu, ujawnia swój światopogląd poprzez uzupełnienie roty ślubowania inwokacją do Boga. Radny podczas ślubowania może dodać słowa: „tak mi dopomóż Bóg”. W ramach konstytucyjnej zasady wolności sumienia i religii radny nie ma obowiązku odwoływania się

<sup>162</sup> M. Ożóg, *Samorząd terytorialny – uchwała organu gminy w sprawie ustanowienia patrona gminy – interes prawny lub uprawnienie skarżącego*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 7–8, s. 123.

<sup>163</sup> W. Brzozowski, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 1997/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 182.

<sup>164</sup> Ibidem.



do Boga, ale zarazem nie może być pozbawiony takiego uprawnienia<sup>165</sup>. Neutralność światopoglądowa władzy publicznej nie może być utożsamiana z aksjologiczną obojętnością, gdyż w prowadzeniu spraw wspólnoty samorządowej powinien być obecny także aspekt etyczny, kulturowy i historyczny. Poparcie radnego dla wniosku o ustanowienie osoby świętej patronem miasta lub regionu nie oznacza automatycznie ujawnienia swojego światopoglądu, ponieważ motywy takiego działania mogą być różne.

Uchwała w sprawie wyboru świętego patrona w rzeczy samej podejmowana jest w celu religijnym, dlatego można zasadnie przyjąć, że nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>166</sup>, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, nie będące aktami prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Tymczasem sprawa wyboru świętego patrona należy do porządku kościelnego, tym samym nie należy do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej.

W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że uchwała podjęta w sprawie wyboru świętego patrona, jako uchwała o charakterze niewładczym, nie może być kwalifikowana jako akt z zakresu administracji publicznej, gdyż ten jest aktem władztwa publicznego. Takie uchwały stanowią przejaw „ekspresji” władz samorządowych i podlegają ocenie politycznej, wpływając na głos oddany w wyborach samorządowych, a także są przedmiotem lokalnej debaty społecznej. Nie widać jednak możliwości poddania takich uchwał kontroli sądów administracyjnych<sup>167</sup>.

Stanowisko powyższe należy jednak zaopatrzyć w uwagę, że od dawna w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego opowiedziano się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”<sup>168</sup>. Dlatego stale poszerzany jest katalog aktów organów

<sup>165</sup> G. Maroń, *Instytucja ślubowania radnego jednostki samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, s. 65–66.

<sup>166</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

<sup>167</sup> G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania świętych...*, s. 48–49.

<sup>168</sup> Np. uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 4 II 2008 r., sygn. I OPS 3/07, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2008, nr 2, poz. 21; uchwała 7 sędziów NSA z 21 VII 2008 r., sygn. I OPS 4/08, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2008, nr 6, poz. 90; uchwała NSA z 26 VI 2014 r., sygn. I OPS



jednostek samorządu terytorialnego podlegających zaskarżeniu na podstawie przepisu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. W praktyce sądy administracyjne będą przyjmowały do rozpoznania skargę na uchwałę w sprawie wyboru świętego patrona, aby następnie oddalić taką skargę z uwagi na brak po stronie skarżącego interesu prawnego, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz art. 87 ust. 1 u.s.p.

Bardzo często w uchwałach w sprawie wyboru świętego patrona miejsca rady gmin lub rady powiatów ustanawiają także dzień, w którym będzie obchodzone święto patronalne. Jest to w zasadzie podanie informacji, gdyż w istocie dzień, w którym wspomniany danego świętego, wyznaczony jest w kalendarzu liturgicznym. Zgodnie z przepisami zamieszczonymi w pkt 12 *De Patronis constituendis* celebrowanie ku czci patrona miejsca albo miasta lub miejscowości (*patroni loci vel oppidi vel civitatis*) obchodzone jest w randze uroczystości (*gradu sollemnitatis*). Natomiast celebrowanie ku czci patrona prowincji, regionu, narodu lub szerszego terytorium (*patroni provinciae, regionis, nationis aut amplioris territorii*) jest obchodzone w randze święta (*gradu festi*).

### 3.2. Uchwały o ustanowieniu lub ogłoszeniu patrona

Na powyższych ustaleniach nie wyczerpuje się problem działalności uchwałodawczej rad gminy i powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego. Praktyka pokazuje, że po wydaniu dekretu confirmacyjnego przez Kongregację ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów jego kopia jest przesyłana do wiadomości władz samorządowych. Wybór świętego patrona został zatwierdzony i wywołuje skutek w sferze sakralnej. Wierzący mieszkańcy danego miasta lub regionu mogą ubiegać się o łaski za stawiennictwem niebiańskiego patrona. Aby nadać wydarzeniu odpowiednią oprawę, zwoływane jest uroczyste posiedzenie rady lub sejmiku z udziałem gości, prelegentów. Organizowane są wystawy przybliżające postać patrona, uroczyste przemarsze ulicami lub konkursy dla dzieci i młodzieży.

Jednak bardzo często miejscowa rada lub sejmik uznają za stosowne i potrzebne wprowadzenie świętego patrona do przestrzeni publicznej, i w tym celu podejmują kolejną uchwałę. Typowy jest przykład Zielonej Góry. Rada Miasta 31 sierpnia 2010 r. podjęła uchwałę Nr LXXV/897/10

---

14/13, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2015, nr 1, poz. 2.

w sprawie ustanowienia św. Urbana I Papieża patronem miasta na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g. w związku z oświadczeniem nr LVI/7/09 Rady Miasta z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie ustanowienia św. Urbana I Papieża patronem miasta oraz dekretem z dnia 22 czerwca 2010 r. Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów zatwierdzającym patronat św. Urbana I Papieża. Uchwała jest bardzo zwięzła i stanowi, że ustanawia się św. Urbana I Papieża – patrona winiarzy, winnej latorośli oraz dobrych urodzajów – patronem Miasta Zielona Góra<sup>169</sup>.

Podjęcie uchwały, która niejako dubluje dekret Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów, następuje bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w porządku państwowym. Nadto, stanowi wkroczenie w zakres spraw należących do władzy konfesyjnej, podważając samodzielność i skuteczność jej rozstrzygnięć. Realizacja wiary w obcowanie świętych jest autonomiczną sprawą Kościoła łacińskiego. Dlatego nie ma żadnych podstaw, aby władze samorządowe podejmowały uchwały o ustanowieniu świętego patrona.

Zdarza się w praktyce, że zamiast uchwały o ustanowieniu świętego patrona rada gminy lub powiatu podejmuje uchwałę o ogłoszeniu patrona zatwierdzonego wcześniej przez władzę kościelną. Jako przykład można przywołać uchwałę Nr XLVII/400/2006 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 16 października 2006 r. w sprawie promulgacji Patrona Miasta Sieradza – św. Urszuli Ledóchowskiej. Takie działanie wynika z słusznego założenia, że patron został już ustanowiony w porządku kościelnym, a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie ogłosić to wobec społeczności lokalnej.

Niemniej ostatnio został w literaturze przedmiotu sformułowany pogląd, że władze samorządowe mają kompetencję do podejmowania uchwał o różnym stopniu stanowczości w sprawie ustanowienia świętego patrona. Mogą to być uchwały o ustanowieniu patrona, o przyjęciu patrona, uchwały opiniodawcze, intencyjne i promulgacyjne<sup>170</sup>. Kompetencja władz samorządowych stanowi wynik założenia, że patronat ma charakter wielowymiarowy. Wymiar religijny musi być uzupełniony o wymiar etyczny, historyczny i społeczno-kulturowy<sup>171</sup>. Autor powyższego poglądu dochodzi nawet do spostrzeżenia, że patronem może

<sup>169</sup> Podobny przykład to uchwała Nr XXV/204/2012 Rady Miejskiej w Tczewie z 25 X 2012 r. w sprawie ustanowienia św. Jadwigi Królowej Polski Patronem Miasta Tczewa.

<sup>170</sup> G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania świętych...*, s. 30–36.

<sup>171</sup> *Ibidem*, s. 87–93.

być ustanowiona także osoba nienależąca do kręgu świętych i błogosławionych<sup>172</sup>. Drugą podstawę omawianego sądu stanowi założenie, że patronat odnosi się do całej wspólnoty samorządowej, a zatem chodzi o patrona jednostki samorządu terytorialnego *in toto*<sup>173</sup>. Przy czym nie wskazano argumentów uzasadniających przyjęcie takiego założenia. W tym miejscu należy powołać się na ustalenia z pierwszej części artykułu, w której starano się wykazać, że święty patron przyjmowany jest w porządku konfesyjnym dla określonego miejsca lub większego terytorium, niezależnie od aktualnych granic administracyjnych. Nie chodzi o wybór patrona dla związku publicznoprawnego jakim są gmina, powiat i samorząd województwa.

Należy krytycznie odnieść się do stanowiska, wedle którego wybór świętego patrona dokonywany jest równoległe w porządku konfesyjnym oraz w porządku świeckim. Na gruncie państwowego porządku prawnego wybór świętego patrona kwalifikowany bywa jako przejaw realizacji zadań publicznych z zakresu promocji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>174</sup>. Z powodu braku jakiegokolwiek wyraźnej podstawy prawnej przyjęto, że uchwała w sprawie świętego patrona stanowi wypełnienie zadań z zakresu kultury i promocji<sup>175</sup>. Niewładcza uchwała o ustanowieniu świętego patrona może zostać podjęta na podstawie przepisów: art. 7 ust. 1 pkt 9 i 18 u.s.g., art. 4 ust. 1 pkt 8 i 21 u.s.p., a także art. 11 ust. 2 pkt 7 i 8 u.s.w. Ustawodawca mówi o promocji gminy i powiatu jako jednym z zadań publicznych. W przypadku samorządu województwa wprost wskazano, że promocja walorów i możliwości jest składnikiem polityki rozwoju województwa.

Patron w ujęciu świeckim ma charakter wizerunkowy. Taki patron, obok flagi i herbu, współtworzy wizerunek wspólnoty samorządowej<sup>176</sup>. Powyższy pogląd opiera się na założeniu, że patronat istnieje w dwóch porządkach. Kult patrona, który dokonuje się w wymiarze sakralnym, oddziałuje na sferę świecką poprzez wydobycie na pierwszy plan aspektu etycznego, historycznego oraz kulturowego. Wybór patrona dotyczy

<sup>172</sup> Ibidem, s. 123.

<sup>173</sup> Ibidem, s. 116.

<sup>174</sup> M. Ożóg, *Współdziałanie Kościoła Katolickiego i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019, t. 22, s. 290–291.

<sup>175</sup> G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania świętych...*, s. 124–125.

<sup>176</sup> M. Ożóg, *Ustanawianie osób świętych lub błogosławionych Kościoła katolickiego patronami jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, nr 9, s. 51.

kształtowania wizerunku jednostki samorządu terytorialnego i ułatwia promocję poprzez symboliczne wskazywanie na wartości i postawy społeczne przypisane do świętego patrona<sup>177</sup>.

Sprowadzenie patronatu do instrumentu polityki promocyjnej narusza konstytucyjną zasadę poszanowania autonomii Kościoła łacińskiego oraz wzajemnej niezależności państwa i kościoła – każdego w swoim zakresie. Święty patron jest pośrednikiem w zabieganiu o łaskę Bożą, o błogosławieństwo dla danej miejscowości (ziemi) i jej mieszkańców. Sprawy te należą do sfery religijnej. Natomiast władza świecka zajmuje się realizacją zadań publicznych, korzystając z zasobów i metod należących do sfery *profanum*.

Ogólnie rzecz biorąc, promocja jest jedną z podstawowych technik marketingu. Natomiast w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego promocja pozostaje powiązana z wybranym kierunkiem rozwoju. Jeżeli gmina posiada walory krajobrazowe, bazę wypoczynkową i odpowiedni mikroklimat, to turystyka może zostać wybrana jako kierunek rozwoju. Analogicznie – jeśli gmina lub powiat mają rozwiniętą infrastrukturę drogową, bazy transportowe, magazyny, kształcą w swoich szkołach oraz uczelniach techników i inżynierów logistyki, to kierunek rozwoju staje się oczywisty. Odpowiednio dobrana i zaadresowana strategia promocyjna jest narzędziem konkurencji z innymi samorządami, nie tylko na terenie kraju, lecz także za granicą. Działania promocyjne mają wspomagać realizację celów rozwojowych oraz przynieść wymierne korzyści. „Każdorazowa inwestycja w promocję wymagać powinna wcześniejszego określenia celu, jaki w ten sposób ma zostać zrealizowany, gdyż to on stanowi podstawę oceny, czy dane działanie zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Po drugie, cel ten musi zaspokajać potrzeby mieszkańców bezpośrednio i w sposób wymierny”<sup>178</sup>.

Trudno zaakceptować wprowadzanie wątku religijnego do polityki promocyjnej, której celem jest walka konkurencyjna, uzyskanie wymiernych korzyści i bezpośrednio zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Pamiętać należy o poszanowaniu niezależności Kościoła łacińskiego i utrzymaniu właściwej współpracy dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP). Patron niebiański (*patronus caelestis*)

<sup>177</sup> Idem, *Współdziałanie Kościoła Katolickiego...*, s. 312.

<sup>178</sup> R. Płaszowska, *Analiza zasad realizacji zadań z zakresu promocji gminy i powiatu w świetle orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 11, s. 106.

ustanawiany jest przed Bogiem (*apud Deum*) i tam działa, a nie w świecie marketingu.

Dlatego należy zgodzić się z rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewodów, w których uchylono uchwały o ustanowieniu świętego patrona z tego powodu, że rada gminy nie posiada kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie ustanowienia osoby uznanej za świętą patronem miasta<sup>179</sup>. Stanowisko takie nie jest podzielane w judykaturze.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano pogląd, że uchwałę w sprawie wyboru świętego patrona można zaliczyć do kategorii spraw z zakresu administracji publicznej, w szerokim rozumieniu tego pojęcia przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych i doktryny. Jej przedmiot mieści się w sferze publicznych zadań samorządowych o znaczeniu lokalnym<sup>180</sup>. Stanowisko powyższe ma charakter uznaniowy i wynika z tendencji do rozszerzania zakresu kontroli sądowej nad działalnością administracji publicznej. Przewaga szerokiego rozumienia pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” powoduje stałe poszerzanie katalogu aktów organów jednostek samorządu terytorialnego podlegających zaskarżeniu na podstawie przepisu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Zdarza się, że podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o ustanowieniu patrona miasta, gminy lub powiatu ma dalsze konsekwencje. Mianowicie tak ustanowiony patron jest następnie wprowadzany do statutu gminy<sup>181</sup> lub powiatu<sup>182</sup>. Statut ma rangę aktu prawa miejscowego i reguluje najważniejsze kwestie dotyczące działania jednostki samorządu terytorialnego. W statucie normowane są sprawy ustrojowe i nie ma podstaw do zamieszczania w tym akcie tzw. części symbolicznej opisującej herb, flagę, hejnał lub patrona. Zwłaszcza problematyczna jest kwestia patrona, gdyż jest on

---

<sup>179</sup> Np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 1 III 2010 r., nr NK-II.AL4.0911-5/10, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 6, s. 104.

<sup>180</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 26 XI 2014 r., sygn. IV SA/Wa 1391/14, LEX nr 1758852; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 VI 2011 r., sygn. II SA/Go 83/11, LEX nr 1613717.

<sup>181</sup> Np. uchwała Nr XXXIX/284/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z 21 VI 2017 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Wadowice (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego 2017, poz. 4900).

<sup>182</sup> Np. uchwała nr XXXI/184/2017 Rady Powiatu z 21 II 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jarosławskiego (tekst jedn. Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego 2019, poz. 1816).

ustanawiany w porządku kościelnym dla określonego miejsca lub terytorium, ale nie dla gminy lub powiatu jako osoby prawnej.

W konkluzji należy stwierdzić, że wybór oraz zatwierdzenie świętego patrona miejsca (terytorium) należą do spraw wiary i są autonomicznie regulowane przez Kościół łaciński. W publicznym porządku prawnym suwerenne państwo nie ograniczyło autonomii Kościoła i nie zachowało dla siebie kompetencji do ustanawiania patronatów osób świętych i błogosławionych Kościoła łacińskiego. Zatem ze względu na poszanowanie owej autonomii oraz zgodne współdziałanie należy potwierdzić, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą ustanawiać świętych patronów. Mogą natomiast włączyć się do procedury kościelnej jako reprezentant władzy świeckiej, kierując prośbę (poparcie) do biskupa ordynariusza.

#### 4. Święci w lokalnych symbolach i nazwach

Patronat osoby świętej może być także rozumiany mniej formalnie, jako wyraz żywej tradycji lub element historycznej tożsamości mieszkańców danego regionu. Poza tym święci opiekują się także grupami zawodowymi. Dla przykładu św. Michał Archanioł jest patronem policjantów, św. Florian to patron strażaków, a św. Albert Chmielowski został patronem pracowników pomocy społecznej w Polsce.

Osoby święte pojawiają się także w symbolach wybieranych przez jednostki samorządu terytorialnego. Około 80 gmin nosi na swoich herbach postać z panteonu świętych Kościoła łacińskiego. Zdecydowanie najczęściej wybierany jest św. Michał Archanioł oraz św. Jan Chrzciciel. Popularni są także apostołowie: św. Piotr, św. Paweł, św. Jakub oraz biskupi i męczennicy: św. Wojciech i św. Stanisław. Spośród świętych niewiast najczęściej w herbach miast pojawia się św. Katarzyna Aleksandryjska. Liczebnie przeważają święci z pierwszych wieków chrześcijaństwa. Jednakże o herbie gminy nie rozstrzyga arbitralny lub demokratyczny wybór, lecz tradycja historyczna. Postacie herbowe są na ogół świętymi patronami kościołów parafialnych lub kolegiackich, które od średniowiecza stanowią centralne punkty miast i miasteczek.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach<sup>183</sup>, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać,

<sup>183</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 38 ze zm., dalej „u.o.m.”.



w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Wzory symboli, o których mowa wyżej, ustanawiane są w zgodzie z zasadami heraldyki, weksylogologii i miejscową tradycją historyczną (art. 3 ust. 2 u.o.m.). Ostateczny kształt herbów, flag, sztandarów czy banerów opiniuje minister właściwy do spraw administracji publicznej, którego organem pomocniczym jest komisja heraldyczna (art. 2a, art. 3 ust. 3 u.o.m.).

Umieszczenie wizerunku osoby świętej na tarczy herbowej jest indyferentne religijnie. Natomiast znajduje uzasadnienie w zasadach heraldyki i tradycji historycznej. Symbolika herbu jednostki samorządu terytorialnego nawiązująca do osoby świętej nie łączy się formalnie z kwestią patronatu. Niemniej może się zdarzyć, że w lokalnej świadomości postać przedstawiona w herbie może być potocznie rozumiana jako patron gminy lub powiatu. Wraz z upowszechnieniem się idei samorządowej wzrosło znaczenie herbu jako elementu rozróżniającego i identyfikującego<sup>184</sup>. W orzecznictwie sądowym zaczęto traktować herb jako dobro osobiste korporacji publicznoprawnych, którymi są gminy i powiaty<sup>185</sup>.

Istotnym elementem przestrzeni publicznej są nazwy ulic. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy w szczególności podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, a także wznoszenia pomników. W myśl art. 8 ust. 1a Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>186</sup> podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. Przy czym wymóg uzyskania zgody nie ogranicza się do samej możliwości nazwania ulicy, ale zgoda obejmuje także wybór konkretnej nazwy<sup>187</sup>.

Nazwa ulicy stanowi składnik danych adresowych i jest źródłem powstania obowiązków o charakterze ewidencyjno-rejestracyjnym. Z drugiej strony nazewnictwo ulic jest zakorzenione w tradycji, a zarazem

<sup>184</sup> Ł. Puszyński, *Herby jednostek samorządu terytorialnego i niektóre problemy związane z ich używaniem*, „Casus” 2011, nr 62, s. 58–59.

<sup>185</sup> Wyrok NSA z 24 III 2009 r., sygn. II OSK 1453/08, LEX nr 525888; wyrok WSA w Gdańsku z 10 III 2010 r., sygn. III SA/Gd 18/10, LEX nr 707982; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 IV 2021 r., sygn. I ACa 93/21, LEX nr 3189041.

<sup>186</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1376 ze zm.

<sup>187</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 10 II 2022 r., sygn. III SA/Łd 930/21, LEX nr 3313556.



stanowi wyraz aktualnej polityki nazewniczej. Polityka ta staje się wypadkową trendów społecznych i ideologicznych. Upamiętnienie w nazwach ulic wybitnych postaci historycznych, a także osób zasłużonych dla kraju, regionu lub gminy może powodować rozmaite kontrowersje. Z drugiej strony rezygnacja z przypominania ludzi i ich dokonań stanowi wyraz oportunistycznego i prowadzi do banalizacji nazewnictwa ulic oraz placów.

Na tym tle należy dostrzec, że wiele ulic nazwane zostało imionami osób świętych. Dotyczy to nie tylko nazw o proveniencji historycznej, ale również ulic w nowych układach urbanistycznych. Od lat szczególnie uznaniem cieszy się św. Jan Paweł II, a także święci związani z najnowszą historią polski (np. św. Maksymilian Kolbe, bł. Jerzy Popiełuszko).

Uchwały w sprawach nazw ulic i placów są elementem państwowego porządku prawnego. Rada gminy nie ma obowiązku uzyskania zgody władz kościelnych, aby nazwać ulicę imieniem osoby świętej Kościoła łacińskiego. Kwestia wyboru takiej lub innej nazwy ulicy oraz placu nie została obwarowana dodatkowymi warunkami. Niemniej nie będzie to tylko sprawa kształtowania ładu przestrzennego. Wyraźny jest także wymiar społeczny i tożsamościowy. Sprawy edukacji publicznej i kultury są składnikiem zbiorowych potrzeb wspólnoty, których zaspakajanie należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 8 i 9 u.s.g.).

Osoby święte i błogosławione Kościoła łacińskiego stanowią dostrzegalny element przestrzeni publicznej. Szkoły, szpitale, biblioteki oraz inne placówki publiczne, których organem założycielskim lub prowadzącym są organy gminy, powiatu lub samorządu województwa, w swej nazwie umieszczają imiona zasłużonych osób, postaci historycznych, a także odwołanie do przykładu i zasług osób świętych. Kwestie proceduralne nadania imienia takim placówkom objęte są regulacjami tzw. prawa zakładowego. Przykładowo w przypadku szkół nazwa jest nadawana przez organ prowadzący (jednostkę samorządu terytorialnego) na zgodny wniosek rady rodziców, rady pedagogicznej, samorządu uczniowskiego i dyrektora szkoły. Wśród szkół podstawowych, ponadpodstawowych oraz wyższych stosunkowo często wybierane jest imię św. Jana Pawła II<sup>188</sup>. W przypadku szpitali powiatowych nadanie nazwy leży w gestii rady powiatu<sup>189</sup>.

<sup>188</sup> Zob. rodzina szkół noszących imię Jana Pawła II, adres witryny: <https://rodzina.org.pl>.

<sup>189</sup> Np. uchwała nr XLV/382/2010 Rady Powiatu w Bochni z 17 VI 2010 r. w sprawie nadania Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Bochni „Szpital

Umieszczenie osoby świętej lub błogosławionej w nazwie danej instytucji samorządowej może być uznane za patronat tylko w znaczeniu potocznym. Takie działanie jest wyrazem stosowania państwowego porządku prawnego. Nie zmienia tego okoliczność, że działania prawne zmierzające do nadania nazwy danej instytucji samorządowej mogły być motywowane religijnie. Niemniej przeprowadzono je w porządku świeckim i ze skutkiem tylko w tymże porządku.

### Podsumowanie

Odrodzenie samorządu terytorialnego po 1990 r. i rozwój demokracji lokalnej przyczyniły się do tego, że na nowo odkryte zostały kulturowe i duchowe aspekty funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Znalazło to odzwierciedlenie także w warstwie symbolicznej. Wiele jednostek samorządu terytorialnego zabiega o ustanowienie świętego patrona, aby wzmocnić tożsamość wspólnoty lokalnej (regionalnej). Przeprowadzone wyżej rozważania pokazują, że rola organów jednostek samorządu terytorialnego w procedurze wyboru i zatwierdzenia świętego patrona jest zgoła inna niż praktyka uchwałodawcza w tym zakresie. Wybór i zatwierdzenie świętego patrona miejsca (terytorium) następuje w porządku kościelnym i należy do właściwych władz kościelnych. Stosowna uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa stanowi jedynie część wspólnych prośb (*communio vota*) wnoszonych przez duchowieństwo, mieszkańców i ich organizacje do biskupa ordynariusza. Uchwała taka jest wyrazem przekonania lokalnej władzy świeckiej, że społeczne życzenie ustanowienia świętego patrona ma charakter powszechny i zgodny. W ten sposób radni współdziałają z władzą kościelną dla dobra wspólnego, nie naruszając przy tym zasady religijnej bezstronności władz publicznych. Wymiar sakralny patronatu nie pozostaje też bez wpływu na aspekt etyczny, historyczny i socjologiczno-kulturowy funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Dlatego w toku procedury kościelnej wysłuchany może być również głos lokalnej władzy świeckiej, ale na tym jej rola się kończy.

Rada lub sejmik nie posiadają kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie ustanowienia osoby uznanej za świętą patronem miasta, powiatu lub województwa. Państwowy porządek prawny nie tworzy takiej

możliwości ze względu na poszanowanie autonomii władzy kościelnej. Nadto, w praktyce organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mylnie pojmują rolę patrona. Jest on zatwierdzany przez władzę kościelną dla określonego miasta lub szerszego terytorium. Nie jest to natomiast patron jednostki samorządu terytorialnego jako korporacji publicznoprawnej, choć takie domniemanie rodzi się z lektury licznych uchwał oraz statutów.

Brakuje podstaw w państwowym porządku prawnym do ustanawiania świętego patrona przez radnych w drodze uchwały. Byłoby to złamanie zasady autonomii władz konfesyjnych oraz naruszenie reguł właściwej współpracy dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Dlatego wskazane jest powściągliwe działanie organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie powinny przypisywać sobie uprawnień, które – racjonalnie rzecz ujmując – nie mogą im przysługiwać. Tworzenie rozmaitych „by-passów” w postaci „uchwał wizerunkowych” narusza zasadę rozdziału porządku kościelnego od porządku publicznego. Święty patron nie powinien być traktowany jako narzędzie promocji jednostek samorządu terytorialnego dla osiągnięcia celów rozwojowych i wyprzedzenia konkurencji.

Należy dostrzec, że jednostki samorządu terytorialnego kształtują nazewnictwo ulic oraz placów na zasadach wyznaczonych przez prawo państwowe, a nadto nadają imiona placówkom, takim jak szkoły lub szpitale. W przypadku odwołania się do osoby świętej można mówić o patronacie w szerokim znaczeniu. Nie zmienia to faktu, że nazwy nadawane są na podstawie wyraźnego umocowania w prawnym porządku państwowym. Skoro analogicznego umocowania brakuje dla aktywności uchwałodawczej w sprawie ustanowienia świętego patrona miejsca, to należy uszanować autonomię władzy konfesyjnej w tym zakresie. Organy samorządowe nie powinny dążyć do ustanowienia świętego patrona w obu porządkach prawnych.

## **ESTABLISHING THE PATRON SAINT OF CITIES, MUNICIPALITIES, DISTRICTS AND PROVINCES**

### **Summary**

The subject of this article is the procedure for selecting a saint of the Roman Catholic Church patron saint for the city, municipality or wider territory. The establishment of a patron saint is within the competence of the confessional authority, in particular,

the bishop and the Congregation for Divine Worship and the Discipline of the Sacraments. The procedure consists of three stages: the election, acknowledgement and affirmation of the patron saint. The church's current regulations regarding the election of patron saints are contained in two documents of the Holy See. The municipal council, the poviát council and the assembly of the province pass a resolution on the patron at the stage of his election by the society and the clergy. The above-mentioned authorities do not take part in the next two stages. Entities of territorial self-government only have a supporting vote. They cannot independently establish a patron saint, regardless of the decisions of the ecclesiastical authorities. The position of administrative courts that the resolutions of the constitutive authorities of entities of territorial self-government belong to the category of public administration matters is unjustified. The decree of the Congregation for Divine Worship and the Discipline of the Sacraments is addressed to a given diocese and not to local self-government authorities. The patron saint is established for a city, municipality, poviát, or for an area that does not have administrative borders. Entities of territorial self-government must respect the autonomy of the church authorities, and public authorities should be impartial in religious matters. Therefore, entities of territorial self-government do not have the competence to establish a patron saint for the promotion of a municipality, district or self-government of the voivodship. However, they can refer to saint persons at the symbolic level, for example, in the coat of arms or the names of streets and squares. This also applies to schools and hospitals run by local self-government authorities.

**Keywords:** saint – patron – municipality – district – province

## LITERATURA

- Borecki P., *W sprawie autonomii i niezależności związku wyznaniowego – uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 12.05.2016 r., IV CSK 529/15*, „Polski Proces Cywilny” 2018, nr 1.
- Brzozowski W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 1997/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5.
- Kroczyk P., *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych w perspektywie organów władzy publicznej. Klauzule generalne*, Kraków 2017.
- Maroń G., *Argumenty religijne w procesie ustawodawczym w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4.
- Maroń G., *Instytucja ślubowania radnego jednostki samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11.
- Maroń G., *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogosławionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021.
- Niżnik-Dobosz I., *Ustrojowe i materialnoprawne ujęcie wspólnoty samorządowej*, „Casus” 2009, nr 54.
- Normy dotyczące ustanawiania patronów*, „Anamnesis” 85(2016), nr 2.

- Ożóg M., *Samorząd terytorialny – uchwała organu gminy w sprawie ustanowienia patrona gminy – interes prawny lub uprawnienie skarżącego*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 7–8.
- Ożóg M., *Ustanawianie osób świętych lub błogosławionych Kościoła katolickiego patronami jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, nr 9.
- Ożóg M., *Współdziałanie Kościoła Katolickiego i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019, t. 22.
- Płaszowska R., *Analiza zasad realizacji zadań z zakresu promocji gminy i powiatu w świetle orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 11.
- Posoborowe prawodawstwo kościelne*, zebr. i przetł. E. Szafranski, t. III, z. 2, Warszawa 1971.
- Puszyński Ł., *Herby jednostek samorządu terytorialnego i niektóre problemy związane z ich używaniem*, „Causus” 2011, nr 62.
- Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1988.
- Syczewski T., *Patronaty świętych i błogosławionych w aktualnym prawodawstwie Kościoła łacińskiego*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2017, tom XXVII, nr 4.
- Święty Roch zostanie patronem Kociewia?*, <https://www.kociewiak.pl/wiadomosci/13051,swiety-roch-zostanie-patronem-kociewia> (dostęp: 8 III 2022).

PIOTR SZUDEJKO\*

## Przerywanie ciąży – rozważania w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/20

### Wprowadzenie

Problematyka dopuszczalności przerywania ciąży stanowi jedną z najbardziej emocjonujących kwestii bioetycznych. Na tle przyjmowanych regulacji prawnych dochodzi do sporów światopoglądowych o niespotykanym nasileniu, których uczestnicy niejednokrotnie sięgają nawet po przemoc wobec swoich przeciwników<sup>1</sup>. Zabieg przerywania ciąży uwypukla konflikt wartości pomiędzy prawem do ochrony życia, przysługującym ludzkim zarodkom i płodom z jednej strony, a prawami kobiety ciężarnej, przede wszystkim jej godnością, prawem do ochrony życia i zdrowia, w tym zdrowia psychicznego z drugiej strony. Powyższy konflikt jest nieredukowalny, nie sposób bowiem częściowo ograniczyć prawa *nasciturusa* do ochrony życia, można je jedynie całkowicie wyłączyć<sup>2</sup>.

Zasadniczy problem ujawnia się już w samej nazwie omawianej praktyki medycznej. Terminem stosowanym zarówno potocznie, jak

---

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

<sup>1</sup> D.C. Nice, *Abortion Clinic Bombings as Political Violence*, „American Journal of Political Science” 1988, vol. 32, no. 1, s. 178–195.

<sup>2</sup> Rozstrzygnięcie może polegać bowiem wyłącznie na przerywaniu ciąży bądź też jej kontynuowaniu. W przyszłości nie można natomiast wykluczyć skonstruowania sztucznej macicy, która umożliwi inne rozwiązania, w tym realizację prawa do życia płodu poza organizmem matki. Por. E. Partridge, M. Davey, M. Hornick et al., *An extra-uterine system to physiologically support the extreme premature lamb*, „Nature Communications” 2017, vol. 8, <https://doi.org/10.1038/ncomms15112> (dostęp: 6 I 2022).

i w przepisach prawnych jest *przerwanie ciąży*, jest on równoznaczny z pochodzącym z języka angielskiego słowem *aborcja*<sup>3</sup>. Przeciwnicy dopuszczalności tego zabiegu zwracają jednak uwagę na fakt, że w rzeczywistości nie dochodzi do przerwania ciąży, ale jej zakończenia, stąd powyższy termin jest nieadekwatny. Trudno się z takim zastrzeżeniem nie zgodzić. Należałoby postulować używanie jednego z następujących terminów: *usunięcie ciąży*, *terminacja ciąży* bądź *wywołanie sztucznego poronienia*. Niemniej jednak, dla zachowania spójności metodologicznej niezbędne jest stosowanie w niniejszym artykule terminu prawnego, wynikającego z obowiązujących przepisów. W ramach praktyki przerywania ciąży podejmowane są różne działania, od zastosowania mało inwazyjnych środków farmakologicznych aż po zabiegi operacyjne. Odrębną kategorię stanowi przerywanie ciąży podejmowane w celu ochrony bezpośrednio zagrożonego życia matki, na przykład poprzez ciążę pozamaciczną. W takim bowiem przypadku w ogóle nie zachodzi konflikt wartości pomiędzy życiem ciężarnej a zarodka (płod), ponieważ w przypadku śmierci ciężarnej płód nie może żyć samodzielnie.

Prawna regulacja dopuszczalności przerywania ciąży przyjmuje trzy zasadnicze modele: zakazujący, pozwalający oraz model mieszany, określane jako model wskazań<sup>4</sup>.

Całkowity zakaz aborcji wynika z założenia, że kobieta nie może decydować się na przerwanie ciąży nawet w sytuacji, gdy nie chce lub ze względów zdrowotnych nie powinna kontynuować ciąży bądź rodzić dziecka. Takie rozwiązanie całkowicie przekreśla prawa reprodukcyjne kobiety, rozstrzygając konflikt pomiędzy dobrami chronionymi na korzyść *nasciturusa*, niezależnie od tego, jakie dobra ciężarnej mogą zostać naruszone przez ciążę i poród. Całkowity zakaz aborcji jest obecnie rzadkością, występuje wyłącznie w kilku krajach na świecie, które jednocześnie nie respektują praw człowieka<sup>5</sup>. Przeciwnie rozwiązanie uwzględnia wolę kobiety jako czynnik rozstrzygający o trwaniu bądź przerywaniu ciąży. Dopuszczalność przerwania ciąży na podstawie żądania ciężarnej ograniczona jest natomiast do wczesnego okresu ciąży,

<sup>3</sup> Słownik języka polskiego PWN, hasło: *aborcja*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/aborcja.html> (dostęp: 6 I 2022).

<sup>4</sup> R. Tokarczyk, *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Lublin 1984, s. 85–87; K. Wiak, *Komentarz do art. 152 KK*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiaka, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej Legalis.

<sup>5</sup> Takie rozwiązanie zostało przyjęte w następujących krajach: Nikaragua, Honduras, Jamajka, Dominikana, Surinam, Sierra Leone, Senegal, Mauretania, Kongo, Madagaskar, Egipt, Irak, Tajlandia, Laos i Filipiny.



najczęściej do pierwszego trymestru. Ustawodawca rozstrzyga zatem konflikt pomiędzy dobrami chronionymi w ten sposób, że dokonuje stopniowania ochrony życia zarodka i płodu w zależności od jego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem zdolności do odczuwania bólu oraz do życia poza organizmem matki<sup>6</sup>. Model mieszany opiera się natomiast na generalnym zakazie stosowania zabiegów przerywania ciąży, przy uwzględnieniu ściśle określonych wyjątków (wskazań). Należą do nich najczęściej: trudna sytuacja materialna bądź osobista kobiety ciężarnej, zagrożenie jej życia lub zdrowia, pochodzenie ciąży z przestępstwa oraz ciężkie uszkodzenie lub chorobę płodu<sup>7</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obowiązujących w Polsce przepisów prawnych oraz wybranego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK), odnoszących się do kwestii przerywania ciąży. Zaprezentowany zostanie rys historyczny oraz dwa podstawowe akty prawa międzynarodowego regulujące ochronę człowieka przed urodzeniem. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano wnioski dotyczące skutków oraz roli wyroku TK zapadłego w sprawie sygn. K 1/20. Artykuł kończą wnioski *de lege ferenda* oraz *de lege lata* odnoszące się do praktyki udzielania świadczeń zdrowotnych w zakresie przerywania ciąży.

## 1. Prawo do życia jako element systemu praw człowieka

Artykuł 3 Powszechnej deklaracji praw człowieka stanowi, że każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego<sup>8</sup>. Z samej treści powyższego przepisu nie wynika, żeby prawo to obejmowało również istoty ludzkie w rozwoju prenatalnym. Co więcej, jest oczywiste, że pozostałe prawa określone w tym przepisie, a więc wolność i bezpieczeństwo osobiste nie mogą przysługiwać *nasciturusowi*, ponieważ nie może on z nich w żaden sposób korzystać, będąc uzależniony od kobiety ciężarnej.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności określa natomiast, że prawo do życia każdego człowieka jest chronione

<sup>6</sup> A. Przyłuska-Fiszler, *Etyka i przerywanie ciąży*, w: *Bioetyka*, pod red. J. Różyńskiej, W. Chańskiej, Warszawa 2013, s. 314.

<sup>7</sup> Z. Kędzia, *Prawo do życia*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 185.

<sup>8</sup> Zob. <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 6 I 2022).

przez ustawę, a nikt nie może być pozbawiony życia poza przypadkiem wykonania wyroku skazującego za przestępstwo, w obronie jakiegokolwiek osoby przed przemocą, podczas wykonywania zatrzymania bądź w celu uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem, a także w ramach działań podjętych w celu stłumienia zamieszek lub powstania<sup>9</sup>. Powyższy przepis został zmieniony treścią Protokołu 6<sup>10</sup> oraz Protokołu 13<sup>11</sup> poprzez ograniczenie, a następnie całkowite wyłączenie możliwości stosowania przez państwa członkowskie kary śmierci. Komentowany przepis nie obejmuje *nascitutosów*, na co wskazują sformułowane w nim wyłączenia, dotyczące jedynie urodzonych.

Również w treści Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny nie wprowadzono równej ochrony praw osób urodzonych oraz ludzkich embrionów (płodów)<sup>12</sup>. Na podstawie powyższych przyczyn należy odrzucić koncepcję o międzynarodowej ochronie człowieka przed urodzeniem przez objęcie go prawem do życia o treści identycznej, jak prawo przysługujące osobom urodzonym.

Zgodnie z art. 38 Konstytucji<sup>13</sup> Rzeczypospolita Polska zapewnia prawną ochronę życia każdemu człowiekowi. Nie jest to zatem powtórzenie prawa do życia, które sformułowane zostało w dokumentach międzynarodowych regulujących prawa człowieka. Powyższego faktu zdają się nie zauważać zarówno przedstawiciele jurysprudencji, jak i judykatury. Z założenia racjonalności ustawodawcy wynika wniosek, że zastosowanie innego sformułowania oznacza, że terminy *prawo do życia* i *prawo do ochrony życia* nie mogą być tożsame<sup>14</sup>.

Jak się zdaje, prawo do życia obejmuje wyłącznie aspekt wewnętrzny, wyrażany przez samo istnienie i jednoczesny zakaz ingerencji w nie innych osób, w tym również państwa. O sposobie korzystania z prawa do życia (a więc jego długości) decydować może wyłącznie jego dysponent, czyli jednostka.

Korelatem prawa do życia jest prawo do jego ochrony, w którym urzeczywistniają się obowiązki państwa w zakresie wprowadzania norm

<sup>9</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

<sup>10</sup> Dz.U. 2001 Nr 23, poz. 266.

<sup>11</sup> Dz.U. 2014, poz. 1155.

<sup>12</sup> Zob. <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997.html> (dostęp: 6 I 2022).

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

<sup>14</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 277.

chroniących życie przed zamachami ze strony osób trzecich, w tym również ze strony przedstawicieli samego państwa. Do takich norm należą przykładowo: zakaz stosowania kary śmierci, regulacje odnośnie do dostępu do broni i sposobu jej używania przez służby mundurowe, przepisy karne typizujące czyny skierowane przeciwko życiu.

Próby forsowania tezy, jakoby prawo do życia było wartością bezwzględna, opierają się na nieporozumieniu i błędnym utożsamianiu prawa do istnienia z obowiązkiem państwa do ochrony tego istnienia. Prawo do życia w zaproponowanym powyżej ujęciu rzeczywiście ma charakter bezwzględny, nikt nie może w to prawo w żaden sposób ingerować. Nie oznacza to jednak, że państwo ma bezwzględny obowiązek ochrony życia. Taki postulat nie nadaje się zresztą do realizacji, ponieważ ludzie są śmiertelni i trudno obciążać państwo odpowiedzialnością za ten fakt. Ochrona życia podlega w sposób oczywisty stopniowaniu i redukcji w przypadku występowania konfliktów wartości w obrębie ustawy zasadniczej. Jednym z przykładów takich rozwiązań jest ograniczenie prawa do ochrony życia zarodka lub płodu w sytuacji, w której ciąża powoduje zagrożenie dla życia kobiety ciężarnej.

## **2. Przerywanie ciąży w polskim porządku prawnym przed dniem wydania wyroku przez TK sygn. K 26/96**

W polskim porządku prawnym dopuszczalność przerywania ciąży została po raz pierwszy uregulowana w art. 233 Kodeksu karnego z 1932 r.<sup>15</sup> wprowadzającym wyłączenie karalności zarówno matki, jak i osoby dokonującej aborcji w przypadku zaistnienia jednego z dwóch wyjątków: gdy wystąpiły ściśle wskazania medyczne oraz gdy ciąża powstała w wyniku zgwałcenia, kazirodztwa albo współżycia z nieletnią. Bezkarność sprawcy była jednak wyłączona w przypadku, gdy zabiegu przerywania ciąży nie przeprowadził lekarz.

Omówiona regulacja została zmieniona dopiero Ustawą z dnia 27 kwietnia 1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>16</sup>, zgodnie z którą wykonanie zabiegu przerywania ciąży było dozwolone wyłącznie przez lekarza w przypadku wystąpienia wskazań medycznych, trudnych warunków życiowych kobiety ciężarnej bądź gdy zachodziło

<sup>15</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 VII 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. 1932 Nr 60, poz. 571).

<sup>16</sup> Dz.U. 1956 Nr 12, poz. 61.

uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku przestępstwa. Wystąpienie dwóch pierwszych przesłanek potwierdzało, zgodnie z art. 2 ustawy, orzeczenie lekarskie, natomiast trzecią – zaświadczenie wydane przez prokuratora.

Powyższe przepisy zostały uchylone Ustawą z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>17</sup>. Zarówno rozbudowana nazwa tego aktu prawnego, jak i jego treść ujawniały założenia ustawodawcy wykraczające poza dotychczasową regulację. Już w pierwszym artykule stwierdzono, że „każda istota ludzka ma od chwili poczęcia przyrodzone prawo do życia”, natomiast w art. 6 wprowadzono istotne zmiany dotyczące zdolności prawnej, którą przyznano także *nasciturusowi*. Rozwiązania w zakresie dopuszczalności przerywania ciąży umieszczono ponownie w Kodeksie karnym jako wyjątek stanowiący o wyłączeniu karalności czynu. Przerwanie ciąży stało się dopuszczalne w czterech przypadkach:

1) gdy ciąża stanowiła zagrożenie życia lub poważne zagrożenie dla zdrowia ciężarnej (określanej w przepisie nieprecyzyjnie jako matka),

2) gdy śmierć płodu nastąpiła w wyniku działań podjętych dla ratowania życia ciężarnej lub przeciwdziałania wystąpieniu poważnemu uszczerbkowi na jej zdrowiu,

3) gdy badania prenatalne wykazały ciężkie i nieodwracalne uszkodzenie płodu,

4) gdy zachodziło podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego.

Co prawda powyższa ustawa została od momentu jej uchwalenia gruntownie zmieniona, w związku z czym rozważanie jej treści ma obecnie walor jedynie historyczny, niemniej wypada sformułować do niej przynajmniej kilka podstawowych uwag. Jest to tym bardziej uzasadnione, że podobne rozwiązania pojawiają się nadal w postaci propozycji ustawodawczych<sup>18</sup>.

Zasadnicze zastrzeżenie budzi próba przeforsowania w treści komentowanej ustawy kwestii wykraczającej poza materię ustawową, a mianowicie przyznania istotom ludzkim (jak należy się domyślać – w rozwoju płodowym) prawa do życia od chwili poczęcia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podobna definicja powinna zostać sformułowana

<sup>17</sup> Dz.U. 1993 Nr 17, poz. 78 ze zm., dalej „upr”.

<sup>18</sup> Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/711C9A67B618B3D1C125877D003A-A3F8/%24File/1693.pdf> (dostęp: 6 I 2022).

na poziomie Konstytucji RP, nie zaś w akcie ustawowym, który incydentalnie jedynie dotyczył przedmiotowej problematyki. Szanse na uzyskanie akceptacji dla takiej zmiany Konstytucji RP wśród obywateli nie wydają się znaczne i najprawdopodobniej z tego powodu przyjęto powyższe rozwiązanie. Trudno przy tym zrozumieć fakt zastosowania przez ustawodawcę terminu *przyrodzone*, który jednoznacznie wskazuje na fakt urodzenia się i w ten sposób unicestwia całą koncepcję praw istoty ludzkiej przed jej urodzeniem.

Powyższa ustawa pociągała za sobą wewnętrzną niespójność zarówno w obszarze prawa cywilnego i procedury cywilnej, jak i prawa karnego. Przyznanie bezwzględnie prawa do ochrony życia *nasciturusowi* powoduje przykładowo aktualizację odpowiedzialności karnej ciężarnej również za niezawinione poronienie, które wypełnia przesłanki nieumyślnego spowodowania śmierci. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że także przepisy prawa międzynarodowego nie wyposażają *nascitura* w prawo do życia (bądź ochrony życia) równe prawom ludzi urodzonych. W sprawie *Vo* przeciwko Francji Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że nienarodzone dziecko nie jest uznawane za osobę, którą chroni wyrażone w art. 2 Europejskiej konwencji praw człowieka prawo do życia, natomiast o ile posiada prawo do życia w mniejszym zakresie, o tyle jest ono ograniczane przez prawa i interesy matki<sup>19</sup>. Podobne rozwiązania przyjęto w Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w dziedzinie zastosowania biologii i medycyny, która wprowadza ochronę zarodków i płodów ludzkich na odmiennych zasadach niż te dotyczące ochrony życia ludzi urodzonych<sup>20</sup>.

30 sierpnia 1996 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>21</sup>. W treści aktu dokonano przede wszystkim zmiany w art. 1 upr – zgodnie z jego nowym brzmieniem prawo do życia podlega ochronie również w fazie prenatalnej, w granicach określonych w ustawie. Jednocześnie zmieniono przesłanki (wskazania), na podstawie których przerywanie ciąży było dopuszczalne. Treść nowego art. 4a stanowiła, że przerywanie ciąży mogło być dokonane przez lekarza w następujących przypadkach:

<sup>19</sup> *Vo v. France*, nr 53924/00, <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-2004-Vo-v-France.pdf> (dostęp: 6 I 2022).

<sup>20</sup> Zob. <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997.html> (dostęp: 6 I 2022).

<sup>21</sup> Dz.U. 1996 Nr 139, poz. 646.

- 1) gdy ciąża stanowiła zagrożenie dla życia i zdrowia kobiety ciężarnej,
- 2) gdy zostało stwierdzone duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu zagrażającego jego życiu,
- 3) gdy zachodziło uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego,
- 4) gdy kobieta ciężarna znajdowała się w ciężkich warunkach życiowych lub trudnej sytuacji osobistej.

Dodatkowo wprowadzono ograniczenie związane ze stopniem rozwoju płodowego, w przypadku opisanym w punkcie 2 możliwe było dokonanie zabiegu przerwania ciąży do momentu uzyskania przez płód zdolności do życia poza organizmem kobiety ciężarnej, natomiast w przypadkach opisanych w punktach 3 i 4 – do upływu 12 tygodnia ciąży.

### 3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 26/96

Przedmiotowa regulacja stała się podstawą wniosku złożonego do TK przez grupę senatorów o zbadanie jej zgodności z utrzymanymi w mocy przepisami konstytucyjnymi. W wyroku z 28 maja 1997 r. TK orzekł o niezgodności m.in. art. 4a pkt 4 upr z przepisami konstytucyjnymi ze względu na to, że treść powyższej przesłanki nie została wystarczająco precyzyjnie sformułowana, co powoduje naruszenie gwarancji ochrony życia ludzkiego w każdej fazie rozwoju. Powyższy wyrok nie został wydany jednomyślnie, a trzech sędziów zgłosiło zdania odrębne, podnosząc na przykład, że orzeczenie jest arbitralne i oparte na wątpliwej podstawie prawnej. Zasadnicze zastrzeżenie dotyczyło pominięcia przez TK praw kobiety ciężarnej, które powinny zostać wzajemnie wyważone z prawami przysługującymi zarodkom i płodom. Dodatkowo wskazano, że orzeczenie przypisuje ustawodawcy intencje, których on wyraźnie nie podziela<sup>22</sup>. W konkluzji swojego zdania odrębnego sędzia Z. Czeszejko-Sochacki zauważył, że możliwe było wydanie przez Trybunał orzeczenia interpretacyjnego, które usunęłoby niezgodność przesłanki społecznej z przepisami konstytucyjnymi<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 311.

<sup>23</sup> Orzeczenie TK z 28 V 1997, sygn. K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19.

Treść Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. przynajmniej częściowo potwierdza powyższe zastrzeżenia. Nie został w niej wprowadzony przepis jednoznacznie odnoszący się do praw *nasciturusa*. Art. 38 wprowadza prawo do ochrony życia, przysługujące każdemu człowiekowi, niemniej termin *człowiek* nie został zdefiniowany w przepisach prawnych i nie jest oczywiste, czy obejmuje także istoty ludzkie w rozwoju płodowym. Taka treść komentowanego przepisu jest tym bardziej uzasadniona, że objęcie *nasciturusa* ochroną w takim samym stopniu jak urodzonego człowieka wywoła opisane już problemy w obszarze prawa karnego, co grozi destabilizacją systemu ochrony życia i zdrowia człowieka z jednej strony, a skrajnym ograniczeniem praw kobiety ciężarnej z drugiej. Orzecznictwo TK pozostało w tym przedmiocie jednak spójne, życie ludzkie jest uważane za najwyższą wartość w kulturze prawnej i nie może podlegać różnicowaniu. Prawo do życia obejmuje dwa człony: zakaz pozbawiania człowieka życia oraz nakaz podejmowania działań ochronnych przez państwo. Prawo do życia nie ma jednak bezwzględного charakteru i może być ograniczone bądź uchylone w przypadku wystąpienia konfliktu z inną zasadą konstytucyjną<sup>24</sup>. Jak się wydaje, występuje tu zasadnicza niespójność, o ile bowiem określone prawo stanowi najwyższą wartość, o tyle każdy konflikt powinien być rozstrzygany na korzyść tej właśnie zasady, zgodnie z jej hierarchiczną pozycją. Takie jednak rozwiązanie prowadziłoby do wspomnianych wyżej problemów w zakresie ograniczenia podstawowych praw kobiety ciężarnej, czego sędziowie TK są z całą pewnością świadomi<sup>25</sup>.

Na gruncie przywołanego orzecznictwa TK sformułowany został tzw. kompromis aborcyjny pomiędzy zwolennikami prawa kobiet do decydowania o swoich prawach reprodukcyjnych a przeciwnikami dopuszczalności zabiegów przerywania ciąży. Omawianie powyższej kwestii o skomplikowanym podłożu politycznym i społecznym przekracza ramy niniejszego artykułu. Wypada jednak skrótowo wspomnieć, że w ramach przywołanego kompromisu posłowie i senatorowie reprezentujący pierwsze stanowisko nie podejmowali inicjatywy ustawodawczej w kierunku korekty przesłanek dopuszczalności przerywania ciąży, natomiast reprezentujący drugie stanowisko nie kierowali skarg do TK o zbadanie niezgodności z Konstytucją RP pozostałych przesłanek

<sup>24</sup> Wyrok TK z 30 IX 2008, sygn. K 44/07; wyrok TK z 23 III 1999, sygn. K 2/98; wyrok TK z 8 X 2002, sygn. KK 36/00, System Informacji Prawnej Legalis (dostęp: 6 I 2022).

<sup>25</sup> Wyrok TK z 22 X 2020 r., sygn. K 1/20, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/20> (dostęp: 2 V 2022).



ustawy. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 66 Ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>26</sup> Trybunał jest związany granicami wniosku lub skargi. Treść uzasadnienia do wyroku w sprawie K 26/96 nie pozostawiała złudzeń co do kierunku rozpoznania ewentualnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP pozostałych przesłanek upr.

#### 4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 1/20

22 października 2020 r. TK wydał wyrok w sprawie sygn. K 1/20<sup>27</sup>. Przedmiotem postępowania było stwierdzenie zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 4a ust. 1 pkt 2 oraz art. 4a ust. 2 zd. 1 upr. Prawdopodobnie ze względu na masowe społeczne protesty przeciwko treści powyższego wyroku (a w dużej części wybiegające poza jego treść<sup>28</sup>) został on opublikowany dopiero 27 stycznia 2021 r.

Przedmiotem rozpoznania był wniosek grupy posłów o uznanie niezgodności powyższych norm z art. 30 Konstytucji ze względu na to, że legalizują one praktyki eugeniczne w stosunku do dziecka jeszcze nie urodzonego, co miałyby stanowić naruszenie przysługującej mu godności człowieka. Jednocześnie w uzasadnieniu podniesiono dwa żądania ewentualne. W przypadku nieuwzględnienia pierwszego żądania TK miał orzec o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 38 w związku z art. 30 i 31 ust. 3 oraz z art. 38 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, co uzasadniano tym, że przepisy miałyby uzależniać ochronę prawa do życia dziecka jeszcze nie urodzonego od jego stanu zdrowia, co stanowi zakazaną bezpośrednią dyskryminację. W przypadku natomiast nieuwzględnienia również tego żądania TK miał orzec o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 38 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 i art. 42 Konstytucji RP ze względu na to, że przepisy te legalizują przerwanie ciąży bez dostatecznego usprawiedliwienia

---

<sup>26</sup> Obecnie art. 67 ust. 1 Ustawy z dnia 30 XI 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072).

<sup>27</sup> Wyrok TK z 22 X 2020 r., sygn. K 1/20, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/20> (dostęp: 2 V 2022).

<sup>28</sup> Jednym z haseł podnoszonych podczas protestów była aborcja na żądanie, co nie miało związku z wyrokiem TK. Por. J. Szymczak, „Wolność, równość, aborcja na żądanie!”, *Tłumy pod kuria i pałacem prezydenckim, protesty w całej Polsce*, <https://oko.press/wolnosc-rownosc-aborcja-na-zadanie-tlumy-pod-kuria-i-palacem-prezydenckim-protesty-w-calej-polsce/> (dostęp: 6 I 2022).

koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej oraz naruszają gwarancje dla życia ludzkiego poprzez posługiwanie się nieokreślonymi kryteriami. Na szczególną uwagę zasługuje wykorzystanie przez wnioskodawców terminu nieznanego przepisom prawnym, a mianowicie *dziecko jeszcze nie urodzone*. Jak się zdaje, ma on pokrywać się znaczeniowo z terminami *zarodek* lub *plód ludzki*, a jego stosowanie ma podkreślać stanowisko wnioskodawców w sprawie jego statusu ontycznego, który – wobec braku definicji legalnej człowieka – ma charakter wyłącznie filozoficzny, nie zaś prawny.

Na podstawie rozpoznania powyższego wniosku TK orzekł, że poddane badaniom normy są niezgodne z art. 38 w związku z art. 30 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu przedstawiono wywód o charakterze historycznym, odnoszący się do sposobu ustanowienia obecnych prawnych zasad ochrony życia ludzkiego w okresie prenatalnym. Przywołano między innymi, że obecna treść art. 38 Konstytucji RP wynika z przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe autopoprawki nr 101 do jej projektu, zgłoszonej przez M. Borowskiego<sup>29</sup> oraz późniejszej debaty w tej sprawie. Jej osią było poszukiwanie rozwiązania jak najbardziej kompromisowego, które jednocześnie nie będzie odwoływało się do absolutnych kategorii, niepozostawiających miejsca na uznanie w przyszłości przez TK za zgodne z Konstytucją RP jakichkolwiek regulacji odnoszących się do przerywania ciąży.

TK uznał, że życie człowieka podlega ochronie również w okresie prenatalnym, natomiast podmiotowość prawna jest powiązana nierozzerwalnie z jego godnością. W konsekwencji może wystąpić konflikt konstytucyjnie chronionych praw płodu z innymi wartościami konstytucyjnymi. Dalej TK wskazał, że ocena dopuszczalności ograniczenia wolności i praw chronionych w Konstytucji RP zależy od ustalenia, czy zachowana została ustawowa forma wprowadzenia ograniczenia, a następnie czy został spełniony test proporcjonalności, sformułowany w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Test ten składa się z trzech zasad: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricte*. W ramach pierwszej zasady regulacja wprowadzająca ograniczenie musi umożliwiać realizację założonego celu. Druga zasada stanowi, że spośród dostępnych środków do jego osiągnięcia należy wybrać te, które są najmniej uciążliwe. Natomiast w ramach wdrażania zasady proporcjonalności *sensu stricte*

---

<sup>29</sup> Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn nr XLV, Warszawa 1997, s. 41–46.

należy dokonać proporcjonalnego wyważenia różnych kolidujących ze sobą zasad oraz wskazać, która z nich w konkretnych okolicznościach ma pierwszeństwo. TK zauważył, że przedmiotem badania jest nie sama dopuszczalność przerywania ciąży, a jedynie jej dopuszczalność na podstawie wystąpienia tzw. przesłanki eugenicznej (jak TK określa przesłankę embriopatologiczną), a więc w sytuacji, gdy występuje duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. TK uznał, że powyższa przesłanka ma charakter liberalny, a nie autorytarny, a więc ustawodawca pozostawia decyzję o urodzeniu dziecka dotkniętego nieuleczalną chorobą bądź upośledzeniem samej kobiecie ciężarnej, nie promuje natomiast jedynie w pełni sprawnych obywateli.

Odnosząc się do ochrony życia, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do uzasadnień wyroków TK zapadłych w sprawach o sygn. K 44/07 oraz K 26/96. Stwierdził, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne ograniczenie prawnej ochrony życia oraz jego niezbywalnej godności w celu ochrony dóbr niższego rzędu, na przykład prawa własności. Niezbędne jest bowiem zachowanie symetrii pomiędzy dobrem poświęcanym oraz ratowanym, natomiast kryteria odnoszące się do zakresu naruszenia muszą zachować adekwatność względem istoty występującej kolizji wartości.

Rozważając istnienie dobra konstytucyjnego uzasadniającego przerwanie ciąży w przypadku wystąpienia tzw. przesłanki eugenicznej, TK stwierdził, że nie może nim być bezpieczeństwo lub porządek publiczny, a także ochrona środowiska, zdrowia lub moralności publicznej. Ratowanym dobrem nie może być również zdrowie samego płodu, ponieważ nie można przeciwstawiać zdrowia człowieka jego życiu. TK uznał, że wyważenia dóbr nie można dokonać w sytuacji, w której dobro poświęcane oraz ratowane należą do tego samego podmiotu. TK wskazał również, że w omawianym przypadku nie zachodzi pewność wystąpienia uszkodzenia bądź choroby płodu, określona w uzasadnieniu jako „stan diagnostycznej pewności”, a jedynie prawdopodobieństwo jej wystąpienia.

TK przychylił się do koncepcji przedstawionej przez W. Wróbla, że ani dbałość o jakość przekazywanego kodu genetycznego, ani względ na dyskomfort życia dziecka nie może usprawiedliwiać spowodowania jego śmierci<sup>30</sup>. Z tych powodów, zdaniem tegoż Trybunału, dobra ra-

<sup>30</sup> W. Wróbel, *Konstytucyjne gwarancje ochrony życia a przesłanki dopuszczalności aborcji*, w: *Konstytucyjna formuła ochrony życia*, pod red. M. Królikowskiego, M. Bajor-Stachańczyk, W. Odrowąża-Sypniewskiego, Warszawa 2007, s. 32.

towanego można poszukiwać wyłącznie po stronie kobiety ciężarnej. TK wykluczył przy tym możliwość jednoczesnego zagrożenia dóbr płodu oraz matki. Ma to wynikać z faktu, że przesłanka odnosząca się do zdrowia i życia kobiety ciężarnej została wymieniona w odrębnym przepisie, a mianowicie w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy. W przypadku gdy dochodzi do zbiegu tych przesłanek, zdaniem TK należy zastosować wyłącznie właśnie ten przepis.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że bez względu na możliwość stopniowania prawdopodobieństwa wystąpienia okoliczności wymienionych w hipotezie art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy niedopuszczalne jest pozbawienie życia człowieka w okresie prenatalnym. Jak zauważył TK, nawet całkowicie pewne wystąpienie uszkodzenia płodu bądź jego nieuleczalnej choroby zagrażającej życiu nie musi oznaczać, że dotknięty nimi człowiek nie będzie mógł po urodzeniu w pełni korzystać z praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie. TK zaznaczył przy tym, że ma świadomość, że katalog ujęty w badanym przepisie obejmuje zróżnicowane przypadki, natomiast to do ustawodawcy należy stowienie odpowiednich norm prawnych. Tymczasem samo stwierdzenie dużego prawdopodobieństwa upośledzenia płodu bądź jego choroby nie może stanowić podstawy do automatycznego domniemania naruszenia dobrostanu kobiety ciężarnej, natomiast wskazanie na obciążenie płodu takimi wadami ma charakter eugeniczny. W badanym przepisie brak jest mierzalnych kryteriów, odnoszących się do dobra matki, które uzasadniałyby przerwanie ciąży. Z powyższych względów TK uznał zaskarżony przepis za niespełniający trzech zrekonstruowanych elementów testu proporcjonalności i nieznajdujący konstytucyjnego uzasadnienia. W konsekwencji uznania niezgodności art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z art. 38 w związku z art. 30 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone.

Przeprowadzając końcowe podsumowanie skutków wydania przez siebie wyroku, TK stwierdził, że zwięźeniu ulegnie katalog okoliczności, które dają możliwość zgodnego z prawem przerwania ciąży, a jednocześnie nastąpi rozszerzenie znamion czynów stypizowanych w art. 152 Kodeksu karnego<sup>31</sup>. Nie jest to jednak, w ocenie TK, ustanowienie nowego typu czynu zabronionego, co następuje na podstawie samej tylko normy blankietowej wyrażonej w art. 152 k.k. TK wskazał również, że sprawcą czynu określonego w powyższym przepisie nie może być kobieta

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2345), dalej „k.k.”.

ciążarna. Kończąc swoje wywody, zwrócił uwagę na występowanie nieśpójności pojęć wykorzystywanych przez ustawodawcę w celu odniesienia do płodu oraz kobiety ciężarnej, gdzie obok powyższych terminów stosowane są – zdaniem TK – określenia bardziej właściwe, ponieważ odnoszące się do relacji między ludźmi: dziecko oraz matka dziecka.

Przy dokonywaniu merytorycznej oceny powyższego wyroku celowo pominięto rozważania filozoficzne dotyczące podmiotowości człowieka, w tym w okresie prenatalnym, które nie mogą doprowadzić do jednoznacznych rozstrzygnięć nadających się do przyjęcia w państwie demokratycznym, uwzględniającym pluralizm wartości. Precyzowanie terminów zastosowanych w tym zakresie w ustawie zasadniczej musi bowiem prowadzić do wzmożenia konfliktów społecznych, wynikających z odmiennych światopoglądów, które – zgodnie z treścią preambuły do Konstytucji RP – powinny być uznawane za równoważne<sup>32</sup>.

W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku TK prawidłowo zauważył, że pomiędzy prawem człowieka w okresie prenatalnym do ochrony życia a innymi wartościami konstytucyjnymi może wystąpić konflikt, który należy rozstrzygnąć zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

TK poprzestał jednak na ogólnikowym stwierdzeniu, że prawo do ochrony życia człowieka jest nierozdzielnie powiązane z jego godnością, nie przedstawiając jednak żadnej argumentacji, która mogłaby przemawiać za tym poglądem<sup>33</sup>. Nie podejmując w tym miejscu rozważań natury filozoficznej, wypada wskazać, że przeciwko takiemu twierdzeniu przemawia wynik wykładni systemowej, prawo do ochrony życia zostało bowiem umieszczone w innym podrozdziale Konstytucji RP niż zasada godności<sup>34</sup>, dodatkowo wymieniona również w preambule. Zasada godności stanowi przy tym jedną z zasad ogólnych, natomiast prawo do ochrony życia – wyłącznie prawo osobiste. Ponadto, jeśli

---

<sup>32</sup> Jak zauważa O. Nawrot, warunkiem zgody społecznej co do rozumienia ujętych w Preambule do Konstytucji RP wartości jest zaniechanie ich konkretyzacji, są to bowiem wartości proteuszowe. Por. O. Nawrot, *Nienarodzony na ławie oskarżonych*, Toruń 2007, s. 298.

<sup>33</sup> Należy jednak zauważyć, że jest to pogląd wyrażony w polskiej jurysprudencji. Por. J. Haberko, *Cywilnoprawna ochrona dziecka poczętego a stosowanie procedur medycznych*, Warszawa 2010, s. 49; T. Sroka, *Komentarz do art. 38, w: Konstytucja RP. T. 1. Komentarz: art. 1–86*, pod red. M. Safiana, L. Boska, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Legalis.

<sup>34</sup> Godność została uregulowana w podrozdziale Zasady Ogólne, natomiast prawo do ochrony życia w podrozdziale Wolności i Prawa Osobiste (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).

uznać prawo do ochrony życia za nierozzerwalnie związane z zasadą godności, należałoby stwierdzić, że zbędne jest jego powtarzanie w odrębnym przepisie, dodatkowo zamieszczonym w innym podrozdziale Konstytucji RP.

TK, mając świadomość konieczności poszukiwania konstytucyjnej wartości, która pozwalałaby na uznanie badanego przepisu za zgodny z przepisami ustawy zasadniczej, zaniechał jednak jego odnalezienia i poprzestał na stwierdzeniu, że może on dotyczyć wyłącznie kobiety ciężarnej. Stwierdził także, że nie można dokonać proporcjonalnego ograniczenia dóbr, jeśli przysługują one temu samemu podmiotowi. Dla obu tych twierdzeń nie przedstawiono jednak żadnego uzasadnienia. TK odmiennie od powyższego stanowiska wywiódł jednak, że dobrem ratowanym nie może być jakość przekazywanego kodu genetycznego bądź jakość życia, którą określono jako „dyskomfort życia”.

W komentowanym wyroku zabrakło przede wszystkim rozważenia, czy dobrem ratowanym w stwierdzonym konflikcie wartości nie jest sama godność człowieka, przysługująca zarówno kobiecie ciężarnej, jak i człowiekowi w okresie prenatalnym. Jak słusznie zauważył Trybunał, w przypadku przerywania ciąży dochodzi do konfliktu pomiędzy prawami zarodka lub płodu oraz prawami kobiety ciężarnej. Taki konflikt może dotyczyć na przykład prawa do ochrony życia lub zdrowia kobiety ciężarnej, jak w przypadku przesłanki zdrowotnej. Przesłanka embriopatologiczna wiąże się natomiast z konfliktem pomiędzy godnością kobiety ciężarnej, jej wolnością i prawem do prywatności (prawem do samostanowienia) a prawem zarodka (płodu) do ochrony życia w okresie prenatalnym. Tego konfliktu TK nie rozstrzygnął, a nawet nie dokonał jego problematyzacji.

Odnosząc się natomiast do uwag odnośnie do niespójności terminologicznej w ustawodawstwie zwykłym, należy przyznać rację Trybunałowi, przy czym zmiana powinna zmierzać w odwrotnym kierunku, przez usunięcie wszelkich nieadekwatnych terminów, odnoszących się do dziecka i matki. Obydwa te terminy, jak słusznie zauważył TK, odnoszą się do relacji między ludźmi, a początkiem takiej relacji może być jedynie urodzenie<sup>35</sup>.

Na marginesie wypada sformułować uwagę, że TK nie dostrzegł dalej idącej niespójności aksjologicznej, która wprost wynika z przyjętych

---

<sup>35</sup> Wyrok TK z 22 X 2020 r., sygn. K 1/20, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/20> (dostęp: 6 I 2022).



w komentowanym wyroku twierdzeń. Skoro bowiem zarodek (płód) jest człowiekiem, któremu przysługuje ochrona życia w takim samym stopniu jak człowiekowi urodzonemu, a nic nie usprawiedliwia pozabawienia go życia (przerwania ciąży), to w obrębie ustawy karnej występuje znacznie więcej niespójności czy wręcz aksjologicznych konfliktów. Przykładowo, za niedopuszczalne należałoby uznać zaniechanie ścigania i karania kobiet ciężarnych, których ciąża zakończyła się przez poronienie z przyczyn nie dotyczących samego zarodka lub płodu. W takim bowiem przypadku dochodzi przecież do nieumyślnego spowodowania śmierci człowieka. Nieuzasadnione jest także zaniechanie karania kobiety ciężarnej za przerwanie własnej ciąży. Co prawda TK związany jest granicami wniosku, niemniej w dotychczasowej praktyce nie stało to na przeszkodzie formułowania opinii znacznie poza te granice wykraczających.

Omawiany wyrok pozostaje w pewnej mierze zgodny z dotychczasową linią orzecniczą TK, w szczególności z wyrokiem K 26/96. Wskazuje na nieprecyzyjność przesłanki odnoszącej się do prawdopodobieństwa wystąpienia uszkodzenia lub choroby płodu, co wydaje się spójne z uwagami dotyczącymi ciężkich warunków życiowych lub trudnej sytuacji osobistej, które stały się podstawą tego orzeczenia. TK jednak nie podejmuje się rozważenia, czy w przedmiotowej sytuacji jest możliwe precyzyjne określenie przesłanki odnoszącej się do uszkodzenia bądź choroby płodu. W uzasadnieniu do wyroku TK idzie natomiast znacznie dalej niż we wcześniejszym orzeczeniu, wiążąc prawo do życia z zasadą godności człowieka. Należy zauważyć, że przyjęcie takiej interpretacji przepisów konstytucyjnych wyklucza możliwość regulacji problematyki przerywania ciąży w inny sposób, niż całkowite zakazanie tej praktyki. W literaturze przedmiotu wskazuje się na nierówność ochrony dziecka poczętego oraz dziecka po urodzeniu, co określane jest jako sprzeczne z aksjologią art. 30 oraz art. 38 i art. 68 Konstytucji RP<sup>36</sup>. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na fakt, że państwa, które w sposób niepodważalny stosują prawa człowieka i są związane tymi samymi normami prawa międzynarodowego co Polska, regulują kwestię przerywania ciąży w sposób odmienny, w ramach modelu pozwalającego bądź modelu wskazań.

---

<sup>36</sup> K. Wiak, *Ochrona życia i zdrowia dziecka w prawie karnym*, w: *Prawo karne w ochronie praw dziecka*, pod red. A. Grześkowiak, I. Zgolińskiego, Bydgoszcz 2018, s. 55.



## 6. Skutki wyroku w sprawie sygn. K 1/20

Omówiony wyrok, pomimo swojej wadliwości wykazanej powyżej wywołuje jednak doniosłe skutki zarówno w zakresie praktyki stosowania prawa, jak i w wymiarze społecznym.

Z przeprowadzonych powyżej rozważań wynika, że wyrok TK z 22 października 2020 r. w sprawie sygn. K 1/20 pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie w systemie prawa normy wyrażonej w art. 4a ust. 1 pkt 2 oraz art. 4a ust. 2 zd. 1 ustawy. Wynika to z faktu uzupełniającego obsadzenia organu, jakim jest TK, niezależnie od zarzutów, które można podnieść względem treści tegoż wyroku oraz jego uzasadnienia. Takie bowiem zarzuty nie wpływają na ważność orzeczeń TK. Jednocześnie nie można jednak pomijać pozornego wywoływania przez wspomniany wyrok skutków prawnych, co wynika z faktu jego opublikowania oraz ogłoszenia tekstu upr, który nie zawiera już normy będącej przedmiotem wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP. Z pewnością przynajmniej część jurysprudencji skłonna jest przy tym bronić poglądu, że wyrok w sprawie sygn. K 1/20 jest prawidłowy i w związku z tym wywołuje skutki prawne. Doszło zatem do bezprecedensowego dualizmu w zakresie oceny kwestii zasadniczej, a mianowicie przedmiotowej zawartości systemu prawnego. W konsekwencji zarówno adresaci norm, jak i osoby zajmujące się stosowaniem prawa nie mogą w sposób bezspeczny ustalić, jaka jest treść obowiązujących norm.

Nie ulega również wątpliwości, że fakt istnienia oraz opublikowania wyroku w sprawie sygn. K 1/20 wywiera wpływ na działania podejmowane przez organy państwa oraz na kształtowanie postaw wśród społeczeństwa. Przede wszystkim, w przypadku przerwania ciąży z powodu wystąpienia przesłanki embriopatologicznej należy liczyć się z powstaniem odpowiedzialności karnej z art. 152 k.k., na co zwraca uwagę sam TK. Niezależnie od tego, czy ewentualne postępowanie karne zakończy się skazaniem, uniewinnieniem czy też umorzeniem, sama groźba jego prowadzenia może stanowić wystarczający bodziec do zaniechania przez personel medyczny przeprowadzenia zabiegu przerwania ciąży, a nawet odmowy przeprowadzenia badań prenatalnych. Odrębnymi elementami wpływającymi na postawę personelu medycznego są także groźba poniesienia odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) oraz praktyczne wycofanie konkretnych świadczeń zdrowotnych przez finansujące je podmioty z dostępnego dla pacjentów katalogu.

Chociaż – jak słusznie zauważył TK – kobieta ciężarna sama nie podlega odpowiedzialności jako sprawca z art. 152 k.k., takiej odpowiedzialności mogą podlegać bliskie jej osoby, na przykład rodzina, która umożliwia jej przeprowadzenie zabiegu czy chociażby wspiera ją w tej trudnej decyzji. Wobec kobiety ciężarnej możliwe jest natomiast prowadzenie postępowania z art. 18 § 2 k.k. w związku z art. 152 k.k., a więc jako sprawcy podżegania do czynu polegającego na przerwaniu ciąży w sposób sprzeczny z ustawą. Tym samym należy uznać, że wobec osób chcących przeprowadzić zabieg przerwania ciąży bądź mu się poddać występuje tzw. efekt mrozący, polegający na utrudnieniu korzystania z przysługujących praw w obliczu grożących konsekwencji, niezależnie od ich osadzenia w systemie norm prawnych<sup>37</sup>. Powyższe twierdzenia znalazły już niestety potwierdzenie w przynajmniej kilku rzeczywistych przypadkach. 22 września 2021 r. w Szpitalu Powiatowym w Pszczynie zmarła ciężarna pacjentka, u której wystąpiło przedwczesne odpłynięcie płynu owodniowego. Zgodnie z opublikowanymi w mediach informacjami lekarze czekali z podjęciem interwencji polegającej na usunięciu płodu aż do jego nieuchronnego zgonu. Zwłoka spowodowała wystąpienie sepsy i zgon 30-letniej Izabeli<sup>38</sup>. Niestety, oczekiwanie przez lekarzy na zgon płodu nie jest odosobnionym przypadkiem<sup>39</sup>.

Drugą, równie poważną jak poprzednie, konsekwencją jest otwarcie dyskusji nad dalszym ograniczaniem praw reprodukcyjnych kobiet, co umożliwia argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wyroku w sprawie sygn. K 1/20. Trudno przypuszczać, by autorzy odrzuconego 2 grudnia 2021 r. obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>40</sup> nie byli świadomi powyższej argumentacji i działali w aksjologicznej pustce. Projekt ten zakładał zrównanie zabiegu przerwania ciąży z zabójstwem oraz przewidywał kary wieloletniego pozbawienia wolności zarówno dla osób przeprowadzających zabieg, jak i kobiety ciężarnej. W przyszłości

<sup>37</sup> *The Chilling Effect in Constitutional Law*, „Columbia Law Review” 1969, vol. 69, no. 5, s. 808–842.

<sup>38</sup> Szerzej zob. K. Kojzar, *NFZ o śmierci Izabeli z Pszczyny: To błędy lekarskie. Ani słowa o wpływie zakazu aborcji*, <https://oko.press/nfz-o-smierci-izabeli-z-pszczyny-to-bledy-lekarskie> (dostęp: 9 III 2022).

<sup>39</sup> Szerzej zob. J. Theus, *Czekałam na śmierć własnego dziecka. Jestem ofiarą wyroku TK, jak Izabela z Pszczyny*, <https://oko.press/czekalam-na-smierc-wlasnego-dziecka-tez-jestem-ofiara-wyroku-tk> (dostęp: 9 III 2022).

<sup>40</sup> Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1693, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/711C9A67B618B3D1C-125877D003AA3F8/%24File/1693.pdf> (dostęp: 6 I 2022).

należy spodziewać się zgłaszania podobnych inicjatyw, niezależnie od ich krańcowej nieprzystawalności do międzynarodowego systemu praw człowieka oraz norm Konstytucji RP.

W świetle powyższego można sformułować wnioski *de lege ferenda* dotyczące przepisów regulujących dopuszczalność przerywania ciąży. Przede wszystkim, niezbędne jest odniesienie się przez ustawodawcę do kwestii praw reprodukcyjnych w sposób kompleksowy, w odrębnym akcie ustawodawczym. Nie ulega wątpliwości, że dotychczasowa rozproszona regulacja nie spełnia swoich celów i nie spotyka się ze społeczną akceptacją. Jednocześnie tzw. kompromis aborcyjny nie doprowadził przez 25 lat do wypracowania jakiegokolwiek rozwiązania, które mogłoby zostać uznane za kompromisowe (jak to określił przy pracach nad Konstytucją RP M. Borowski) bądź chociaż niekontrowersyjne (jak to określił T. Mazowiecki)<sup>41</sup>. W tej sytuacji ustawodawcy pozostaje wprowadzenie nowoczesnego rozwiązania, które pozwoli obywatelom postępować zgodnie z własnym sumieniem, przy minimalnej tylko ingerencji państwa. Jedynie rozwiązanie wolne od moralizmu prawa może pozostać zgodne z międzynarodowymi normami praw człowieka.

W postulowanej regulacji, pod warunkiem że będzie ona oparta na obecnie przyjętym modelu wskazań, zasadne wydaje się przeformułowanie wskazań przerywania ciąży, w szczególności przesłanki embriopatologicznej, a także przesłanki odnoszącej się do ciężkich warunków życiowych lub trudnej sytuacji osobistej, uchylonej wyrokiem TK zapadłym w sprawie K 26/96. Wypada przypomnieć, że w uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał uznał, że warunki, w których dozwolone jest przerywanie ciąży, powinny być określone dostatecznie precyzyjnie, natomiast nie stwierdził, by przerywanie ciąży z pozazdrowotnych przyczyn dotyczących kobiety ciężarnej było niedopuszczalne<sup>42</sup>.

Poza tym wskazana jest modyfikacja przesłanki dotyczącej pochodzenia ciąży z czynu zabronionego. Praktycznym problemem rysującym się na tym tle jest konieczność uzyskania przez kobietę ciężarną w takiej sytuacji zgody prokuratora, co może nastąpić wyłącznie po zgłoszeniu popełnienia czynu zabronionego i wdrożeniu postępowania przygotowawczego w sprawie czynu stypizowanego w art. 197 lub art. 201 k.k. W obecnej regulacji ustawodawca pominął jednak kluczową kwestię związaną ze sprawstwem powyższych przestępstw, które niejednokrotnie popełniają osoby najbliższe ofiary. W takiej sytuacji aktualizuje się

<sup>41</sup> Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, op. cit., s. 41–46.

<sup>42</sup> Orzeczenie TK z 28 V 1997 r., sygn. K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19.

opisany już efekt mrozący, ponieważ kobieta ciężarna, chcąc skorzystać ze swoich praw, musi liczyć się z dolegliwościami, wynikającymi z prowadzenia postępowania przeciwko osobie najbliższej, która niejednokrotnie wspólnie dalej z nią zamieszkuje. Kobieta ciężarna zgłaszająca popełnienie przestępstwa może stać się ofiarą kolejnych przestępstw, popełnianych już z zemsty za prowadzone postępowanie karne. Nowa regulacja powinna zmierzać do uznania za wystarczające do przerwania ciąży złożenie w opisanych przypadkach oświadczenia przez kobietę ciężarną wobec lekarza, pod warunkiem że nie zostało wdrożone postępowanie karne.

Na zakończenie wypada sformułować jeszcze uwagę odnośnie do sposobu interpretacji przesłanki wymienionej w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, a więc odnoszącej się do zdrowia i życia kobiety ciężarnej. W obecnej sytuacji politycznej trudno spodziewać się rychłego uregulowania kwestii przerywania ciąży w sposób omówiony powyżej. Należy ponadto spodziewać się podejmowania aktywnych działań organów ścigania, zmierzających do wykrywania i karania osób zaangażowanych w praktyki przerywania ciąży, niezależnie od tego, czy ich działania są zgodne z obowiązującym prawem. Tym większa staje się odpowiedzialność przedstawicieli personelu medycznego. Przesłanka wymieniona w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy nie została sformułowana w sposób precyzyjny, przeciwnie – ma charakter klauzuli generalnej. Przymuszenie do porodu w sytuacji, gdy zarodek lub płód jest uszkodzony bądź dotknięty nieuleczalną, ciężką chorobą może bez wątpienia negatywnie wpłynąć na stan zdrowia kobiety ciężarnej<sup>43</sup>, a w skrajnym przypadku – również na jej życie. W tej sytuacji za uzasadnione etycznie i prawnie należy uznać ostrożne kwalifikowanie przypadków dotychczas objętych przesłanką embriopatologiczną właśnie do przesłanki zdrowia i życia kobiety<sup>44</sup>. Wypada w tym miejscu przypomnieć humanistyczną postawę dra Alecka Bourne'a, który w imię obrony dobra pacjenta oraz własnych przekonań w tej kwestii był gotowy ponieść nawet osobistą odpowiedzialność karną<sup>45</sup>. Taka postawa wpisuje się

<sup>43</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 V 2011 r. w sprawie R.R. v. Polska, nr 27617/04.

<sup>44</sup> Inaczej E. Łętowska, *Wokół wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji*, <https://konstytucyjny.pl/ewa-letowska-wokol-wyroku-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawie-aborcji/> (dostęp: 6 I 2022).

<sup>45</sup> P. Szudejko, *Kazus Alecka Bourne'a a konstytucyjne zasady ochrony życia i zdrowia*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 2(34).

w treść lekarskiej deontologii, zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej najwyższym nakazem etycznym lekarza jest dobro chorego<sup>46</sup>.

### Podsumowanie

Przerywanie ciąży wywołuje skrajne emocje, od których nie jest wolny również dyskurs naukowy. Przyczyn tego stanu rzeczy należy – jak się zdaje – upatrywać w tym, że w ramach tego zagadnienia przecinają się różne sfery, przede wszystkim: normatywna, etyczna, społeczna, polityczna i religijna. Każda z tych sfer operuje odmienną nomenklaturą, co powoduje, że zarówno próby uzgodnienia stanowisk w ramach władzy ustawodawczej, jak i uzyskania społecznego konsensusu dla określonych rozwiązań są niezwykle trudne. Nie oznacza to jednak, że parlament może zrezygnować z prób uregulowania powyższej materii w sposób zgodny z aksjologią konstytucyjną oraz ze standardami praw człowieka. Przyjęte w Polsce rozwiązanie opiera się obecnie na ustawie uchwalonej niemal 30 lat temu, zmienionej wkrótce później, a następnie uznanej za częściowo niezgodną z przepisami obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej. Na podstawie tego orzeczenia sformułowany został tzw. kompromis aborcyjny, który był niezadowolający dla każdej ze stron, co tak silnie uwypukliło zarówno bezskuteczne próby wprowadzenia do treści Konstytucji RP ochrony życia od poczęcia, penalizacji przerywania ciąży przez kobietę ciążarną, jak i protesty społeczne w 2020 r. W tej sytuacji konieczność podjęcia przez ustawodawcę zdecydowanych działań, zmierzających do uregulowania zagadnienia przerywania ciąży jest bezsporna.

### TERMINATION OF PREGNANCY – CONSIDERATIONS IN THE LIGHT OF THE RULING OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE CASE K 1/20

#### Summary

The article presents the issues of legal regulation of termination of pregnancy in the context of the jurisprudence of the Constitutional Court (CC), in particular the ruling in the case K 1/20.

<sup>46</sup> Kodeks Etyki Lekarskiej, [https://nil.org.pl/uploaded\\_images/1574857770\\_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf](https://nil.org.pl/uploaded_images/1574857770_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf) (dostęp: 6 I 2022).

The discussion opens with an analysis of models of abortion practices regulations, as well as the solutions adopted in the Polish legal system, with a short historical introduction. It is emphasized how important is the issue, which results from the fundamental differences in worldviews between the supporters and opponents of the permissibility of the practice of termination of pregnancy, which is expressed in the name given to this medical practice.

The right to life as an element of the human rights system is discussed, both in terms of international law and the provisions of the Polish constitution.

Next, the Polish provisions on the admissibility of termination of pregnancy are presented along with a historical outline, with particular emphasis on the ruling in the case K 26/96. Based on the above discussion, the resolution in the case K 1/20 was discussed, in which the CC found the so-called embryopathological premise for termination of pregnancy to be incompatible with Polish Constitution. A polemic with the justification of the decision is presented, including the errors of interpretation committed by the CC with regard to the constitutional and international form of the right to the protection of life. It is indicated that in the Polish legal system only the right to protection of life exists, not the right to life, which is referred to both by the CC and most of the doctrine.

Despite the fact that this resolution does not remove the norm from the legal system, the author draws attention to the practical consequences of issuing it, in particular the occurrence of the so-called 'chilling effect' and unjustified activity of the law enforcement authorities.

The final part of the article presents conclusions on how to legally regulate the termination of pregnancy.

**Keywords:** right to protection of life – right to health protection – termination of pregnancy – Constitutional Court – decision

## LITERATURA

- Haberko J., *Cywilnoprawna ochrona dziecka poczętego a stosowanie procedur medycznych*, Warszawa 2010.
- Kędzia Z., *Prawo do życia*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.
- Kojzar K., *NFZ o śmierci Izabeli z Pszczyny: To błędy lekarskie. Ani słowa o wpływie zakazu aborcji*, <https://oko.press/nfz-o-smierci-izabeli-z-pszczyzny-to-bledy-lekarskie> (dostęp: 9 III 2022).
- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn nr XLV, Warszawa 1997.
- Łętowska E., *Wokół wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji*, <https://konstytucyjny.pl/ewa-letowska-wokol-wyroku-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawie-aborcji/> (dostęp: 6 I 2022).
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.

- Nawrot O., *Nienarodzony na ławie oskarżonych*, Toruń 2007.
- Nice D.C., *Abortion Clinic Bombings as Political Violence*, „American Journal of Political Science” 1988, vol. 32, no. 1.
- Partridge E., Davey M., Hornick M. et al., *An extra-uterine system to physiologically support the extreme premature lamb*, „Nature Communication” 2017, vol. 8.
- Przyłuska-Fiszler A., *Etyka i przerywanie ciąży*, w: *Bioetyka*, pod red. J. Różyńskiej, W. Chańskiej, Warszawa 2013.
- Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *aborcja*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/aborcja.html> (dostęp: 8 I 2022).
- Sroka T., *Komentarz do art. 38*, w: *Konstytucja RP. T. 1. Komentarz: art. 1–86*, pod red. M. Safiana, L. Boska, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Legalis.
- Szudejko P., *Kazus Alecka Bourne’a a konstytucyjne zasady ochrony życia i zdrowia*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 2(34).
- Szymczak J., „*Wolność, równość, aborcja na żądanie!*” *Tłumy pod kuria i pałacem prezydenckim, protesty w całej Polsce*, <https://oko.press/wolnosc-rownosc-aborcja-na-zadanie-tlumy-pod-kuria-i-palacem-prezydenckim-protesty-w-calej-polsce/> (dostęp: 6 I 2022).
- The Chilling Effect in Constitutional Law*, „Columbia Law Review” 1969, vol. 69, no. 5.
- Theus J., *Czekałam na śmierć własnego dziecka. Jestem ofiarą wyroku TK, jak Izabela z Pszczyny*, <https://oko.press/czekalam-na-smierc-wlasnego-dziecka-tez-jestem-ofiara-wyroku-tk> (dostęp: 9 III 2022).
- Tokarczyk R., *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Lublin 1984.
- Wiak K., *Komentarz do art. 152 KK*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiaka, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej Legalis.
- Wiak K., *Ochrona życia i zdrowia dziecka w prawie karnym*, w: *Prawo karne w ochronie praw dziecka*, pod red. A. Grześkowiak, I. Zgolińskiego, Bydgoszcz 2018.
- Wróbel W., *Konstytucyjne gwarancje ochrony życia a przesłanki dopuszczalności aborcji*, w: *Konstytucyjna formuła ochrony życia*, pod red. M. Królikowskiego, M. Bajor-Stachańczyka, W. Odrowąża-Sypniewskiego, Warszawa 2007.
- Zajadło J., *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.





PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA\*

## Uzdrowiskowe władztwo zakładowe oraz jego wpływ na prawa i obowiązki pacjentów zakładu lecznictwa uzdrowiskowego

### Wprowadzenie

Przedmiotem prezentowanego artykułu jest uzdrowiskowe władztwo zakładowe, a także jego wpływ na prawa i obowiązki pacjentów zakładu lecznictwa uzdrowiskowego. Zakreślając zatem pole badawcze, uwagę skupiono na rekonstrukcji zagadnienia głęboko zakorzonego w doktrynie prawa administracyjnego, jakim bez wątpienia jest władztwo zakładowe. Analizy poświęcone temu zagadnieniu oparto natomiast na jednym z przykładów zakładów administracyjnych (publicznych), jakim jest zakład lecznictwa uzdrowiskowego<sup>1</sup>.

Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na wnikliwe studium nad samą instytucją zakładu administracyjnego, co wynika z wieloletniej ewolucji tego pojęcia<sup>2</sup>. Niemniej jednak wypada tu wskazać, że

---

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

<sup>1</sup> Zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 56–62; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 234; por. także uchwałę Sądu Najwyższego z 18 XII 1992 r., sygn. AZP 30/92, OSNC 1993, nr 7–8, s. 122.

<sup>2</sup> Np. E. Ochendowski, *Organy administracji niezespólonej i zakłady administracyjne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 1977, s. 293–378; także P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42–70, gdzie autor prowadzi rozważania na temat pojęcia i rodzajów zakładów administracyjnych; ponadto R. Raszewska-Skałeczka, *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1 – Założenie racjonalnego prawodawcy w polskim porządku prawnym. Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesięciopięciolecia Wydziału

w najnowszym ujęciu doktryny za zakład publiczny uznaje się wyodrębnioną i samodzielną jednostkę organizacyjną, powołaną przez organ administracji publicznej do wykonywania określonych zadań publicznych i pozostającą pod nadzorem organów administracji, wyposażoną w trwałą zespół środków osobowych i materialnych, uprawnioną do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych i korzystającą z przymiotu władztwa administracyjnego. Podstawowym celem działania zakładu jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym<sup>3</sup>. Z kolei drugi z istotnych terminów, czyli zakład lecznictwa uzdrowiskowego aktualnie regulują dwie ustawy, tj. (1) Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>4</sup> i (2) Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>5</sup>. Trzeba tu od razu podkreślić, że ustawa uzdrowiskowa normuje: (1) legalną definicję tego zakładu (zgodnie z art. 2 pkt 10 zakład lecznictwa uzdrowiskowego oznacza zakład leczniczy, w którym podmiot leczniczy wykonuje działalność leczniczą w rodzaju ambulatoryjnych lub stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, działający na obszarze uzdrowiska, utworzony w celu udzielania świadczeń zdrowotnych z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, w ramach kierunków leczniczych i przeciwwskazań ustalonych dla danego uzdrowiska, w szczególności wykorzystujących warunki naturalne uzdrowiska przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych) i (2) jego rodzaje (według art. 6 zakładami lecznictwa uzdrowiskowego są: szpitale uzdrowiskowe, sanatoria uzdrowiskowe, szpitale uzdrowiskowe dla dzieci i sanatoria uzdrowiskowe dla dzieci, przychodnie uzdrowiskowe, zakłady przyrodolecznictwa, szpitale i sanatoria w urządzonych podziemnych wyrobiskach górniczych) oraz (3) zakres zadań poszczególnych typów zakładów (art. 8–11c). Specyfika tego typu zakładu polega zaś na tym, że jest w nim prowadzone lecznictwo uzdrowiskowe będące zorganizowaną działalnością polegającą na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej

---

Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 529–546 (zwłaszcza s. 529–539).

<sup>3</sup> Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 102 i n.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1301, dalej „ustawa uzdrowiskowa”.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 711, dalej „ustawa o działalności leczniczej” lub „u.d.l.”.

z zakresu leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, prowadzoną na obszarze gminy uzdrowiskowej, to jest posiadającej status uzdrowiska. Zgodnie z art. 15 ustawy uzdrowiskowej w sprawach nieuregulowanych do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego mają zastosowanie przepisy u.d.l., będącej aktem, który kompleksowo reguluje zasady prowadzenia działalności leczniczej i obowiązuje podmioty lecznicze ją prowadzące, w tym sprawy porządkowe określone w regulaminie organizacyjnym i statucie zakładu leczniczego w uzdrowisku.

Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących władztwa zakładowego stosowanego w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego. W tym kontekście omówiono pojęcie władztwa zakładowego oraz wskazano katalog cech charakterystycznych uzdrowiskowego władztwa zakładowego. Badaniom poddano także instytucję regulaminu zakładowego i statutu zakładu lecznictwa uzdrowiskowego będącego przejawem przedmiotowego władztwa. Problematyka użytkowników i korzystania z zakładu lecznictwa uzdrowiskowego pozwala zaś na pokazanie praw i obowiązków użytkowników tego typu zakładu wraz z odniesieniem się do wątpliwości w kwestii ponoszenia opłat za świadczenia zdrowotne z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej.

## **1. Uzdrowiskowe władztwo zakładowe**

### **1.1. Uwagi ogólne**

Uzdrowiskowe władztwo zakładowe będące przedmiotem niniejszych rozważań nie jest pojęciem stosowanym ani w języku prawnym, ani w języku prawniczym. Termin ten stworzono na potrzeby niniejszego opracowania. Nie powinno zatem dziwić, że w pierwszej kolejności należy odnieść się do samego pojęcia i istoty władztwa zakładowego ujętego w doktrynie przedmiotu oraz w orzecznictwie. Władztwo to jest bowiem stosowane w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, które swoją działalność leczniczą docelowo prowadzą na wydzielonych obszarach gminy uzdrowiskowej, tj. w uzdrowiskach.

Poznanie instytucji władztwa zakładowego pozwoli z kolei na wskazanie cech charakterystycznych wyznaczających zasadnicze kwestie dla uzdrowiskowego władztwa zakładowego. Co więcej, umożliwi również określenie charakteru prawnego norm będących aktami prawa zakładowego stanowiącymi przez organy zakładowe.

## 1.2. Pojęcie i istota władztwa zakładowego

Nie ulega wątpliwości, że konstrukcja władztwa zakładowego stanowi cechę charakterystyczną przypisaną dla każdego zakładu lecznictwa uzdrowiskowego. Już M. Weber podniósł, że „[w]ładztwem należy nazywać szansę na znalezienie posłuszeństwa dla rozkazów określonej treści u odnośnego grona osób”<sup>6</sup>. To z kolei pokazuje, że rodowód tej instytucji sięga odległej tradycji<sup>7</sup>. Przy czym termin ten jest nadal przydatny i akceptowany współcześnie przez ustawodawstwo i doktrynę prawa administracyjnego.

Pod pojęciem władztwa zakładowego należy rozumieć ogół uprawnień administracyjnych przysługujących organom zakładu wobec użytkowników. Jego odpowiednik po stronie użytkowników (destynariuszy) zakładu to stosunek zależności zakładowej (szczególny stosunek władczy)<sup>8</sup>. Problem szczególnej legitymizacji uprawnień organów i personelu zakładów administracyjnych wobec osób korzystających z udzielanych przez nie świadczeń był od dawna poruszany w europejskiej nauce prawa, która bardziej stwierdziła, niż wyjaśniła istnienie pewnego zjawiska: osoba, która korzysta z działań zakładów administracyjnych, pozostaje w zależności szczególnego rodzaju. Wypada tu przyjąć, że nie jest to zależność wynikająca z typowego stosunku administracyjnoprawnego, ale inna – o niezbyt czytelnym pochodzeniu, przynajmniej częściowo publicznoprawnym<sup>9</sup>.

Bez wątpienia władztwo zakładowe jest niezbędne do realizacji celów danego zakładu. Jego celem jest zapewnienie wpływu na osoby korzystające z usług danego zakładu administracyjnego, natomiast samo władztwo, jego zasięg i środki wyznaczają przepisy ustawowe określonych rodzajów zakładów<sup>10</sup>. Tak właśnie jest w przypadku zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, do których zastosowanie mają

<sup>6</sup> Zob. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik*, Tübingen 1922, s. 352–512, cyt. w: H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 13.

<sup>7</sup> Inne dawne poglądy na temat władztwa zakładowego prezentuje także m.in. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 200.

<sup>8</sup> Por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 157. Zob. także: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 204–205; R. Stankiewicz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2020, s. 113.

<sup>9</sup> Szerzej: P. Chmielnicki, op. cit., s. 59.

<sup>10</sup> Por. R. Stankiewicz, op. cit., s. 114.

przepisy ustawy o działalności leczniczej i ustawy uzdrowskowej. Do zakresu odpowiadającego celom działania danego zakładu nawiązuje także J. Zimmermann, który wskazuje, że istota władztwa zakładowego polega na tym, że organy zakładu administracyjnego mają prawo do jednostronnego, elastycznego i dość swobodnego kształtowania uprawnień lub obowiązków użytkowników zakładu. Istotą zależności zakładowej jest natomiast to, że użytkownik zakładu poddaje się dobrowolnie lub jest poddawany szczególnemu reżimowi prawnemu wiążącemu się właśnie z celem działania danego zakładu<sup>11</sup>. W rozpatrywanym przypadku celem zakładu lecznictwa uzdrowskowego jest zatem prowadzenie lecznictwa uzdrowskowego i udzielanie pacjentom gwarantowanych świadczeń zdrowotnych w tym zakresie. Warto tu podkreślić, że użytkownik, który podlega władztwu, jest związany obowiązkami wynikającymi z aktów zakładowych, a za ich nieprzestrzeganie podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej. Użytkownik realizuje też swoje prawa i w tym zakresie jest poddany szczególnej ochronie<sup>12</sup>.

Odnosnie do zakładów lecznictwa uzdrowskowego rysuje się jeszcze jeden problem, jakim jest podstawa prawna władztwa zakładowego. W dużym uproszczeniu mowa jest tu o zakładach publicznych i niepublicznych, w tym na prawach zakładu publicznego. Bezsprzecznie źródłowo władztwo zakładowe w obu przypadkach wywodzi się zawsze z woli państwa wyrażonej w ustawie. Przy czym zróżnicowany jest tu stopień prawnej zależności od państwa poszczególnych rodzajów zakładów w uzdrowsku, a co za tym idzie – przysługującego im władztwa zakładowego<sup>13</sup>. W tym kontekście należy zaznaczyć, że publicznoprawny charakter niniejszego artykułu narzuca odniesienie się do tych kwestii jedynie na podstawie przykładów zakładów lecznictwa uzdrowskowego, będących samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej (s.p.z.o.z.) utworzonymi i prowadzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) i administrację rządową.

Spośród wielu poglądów dotyczących władztwa zakładowego<sup>14</sup> w opracowaniu przyjęto stanowisko E. Ochendowskiego, zgodnie

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 185–186.

<sup>12</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, (2018), s. 204–205.

<sup>13</sup> Por. M. Kasiński, *Podmioty administrujące. Zakład publiczny (administracyjny)*, w: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 332.

<sup>14</sup> Zob. np. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 118; K. Klonowski, *Ochrona praw użytkownika zakładu administracyjnego*,

z którym istotę władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami i osobami, które znalazły się na terenie zakładu nawet w innym charakterze. Władztwo zakładowe uważa on za część władztwa państwowego i warunkuje jego występowanie, a państwo może pozbawić zakład prawa nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, co powoduje utratę przez tę jednostkę organizacyjną charakteru zakładu w przyjętym znaczeniu materialnym. Autor ten stwierdza, że nie jest to jakieś samoistne władztwo państwowe, ale wynika ono z upoważnienia organów zakładu do abstrakcyjnych, jak i konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw, przy czym z reguły zakład [...] jest na podstawie ustawy wyposażony w uprawnienia władcze, ale nie jest to niezbędne<sup>15</sup>. Jeżeli państwo nie wyposaża zakładu w prawo nawiązywania owych stosunków, dana jednostka organizacyjna nie może być uznana za zakład, choćby utworzono ją na podstawie przepisów prawa określających tryb powoływania do życia określonego rodzaju zakładów<sup>16</sup>. W tym kontekście przytoczony powyżej autor<sup>17</sup> dokonał rozróżnienia władztwa na podstawie kryterium zakresu uprawnień władczych organów zakładowych na władztwo zakładowe: (1) „pełne” obejmujące uprawnienia do stanowienia norm ogólnych (statutów i regulaminów zakładowych) i norm indywidualnych; (2) „ograniczone” obejmujące uprawnienia do stanowienia tylko norm indywidualnych. Co więcej, stosując kryterium adresata w ramach władztwa zakładowego, wyodrębnił uprawnienia władcze w stosunku do: (1) użytkowników zakładów znajdujących się w obrębie zakładu; (2) użytkowników znajdujących się poza obrębem zakładu; (3) osób niebędących użytkownikami zakładu, a które znalazły się w obrębie zakładu.

Problematyką władztwa zakładowego poza doktryną zajmuje się także orzecznictwo<sup>18</sup>, kiedy odnosi się do tej instytucji jako określającej charakter relacji między organami zakładu administracyjnego a jego

---

w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik et al., Kraków 2001, s. 348.

<sup>15</sup> E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „*Studia Iuridica*” 1996, nr 32 – Współczesne problemy administracji publicznej, s. 205; Idem, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń, 2006, s. 248.

<sup>16</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 175 i 178.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Jeszcze inne przykłady prawnych form działania organów zakładu administracyjnego – władztwo zakładowe w ujęciu orzecznictwa sądowego przywołuje R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane źródła prawa...*, s. 540–542.



użytkownikami. Świadczy o tym nadal aktualny wyrok NSA z 19 maja 2003 r.<sup>19</sup>, w którym wskazano, że zakład opieki zdrowotnej<sup>20</sup> – czyli aktualnie podmiot leczniczy (a tym samym w rozpatrywanym przypadku zakład lecznictwa uzdrowskiego) – jest zakładem administracyjnym, który wykonuje pewne funkcje z zakresu administracji publicznej, w tym udziela świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, z czego wynikają określone relacje pomiędzy zakładem opieki zdrowotnej a osobą korzystającą ze świadczeń zakładu (pacjentem) o cechach materialnego stosunku administracyjnoprawnego o bardzo zróżnicowanych postaciach, jak też relacje o charakterze cywilnoprawnym. Administracja publiczna może być także podmiotem realizującym zadania zaspokajania potrzeb społecznych przez tak zwaną administrację świadczącą w formie zakładów administracyjnych, w ramach działalności których nawiązują się swoiste stosunki między organami zakładu a użytkownikami, oparte na zasadzie władztwa zakładowego, a charakterystyczną cechą zakładu jest jego prawo do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych z jego użytkownikami<sup>21</sup>. Wypada tu też wspomnieć o postanowieniu NSA z 14 czerwca 2021 r.<sup>22</sup>, zgodnie z którym zakład administracyjny „[s]tanowi więc jednostkę organizacyjną niebędącą organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Zakład administracyjny (publiczny) jako jedna z form decentralizacji nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. Istotą władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu [...], pracownikami zakładu, jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. Z chwilą

<sup>19</sup> Wyrok Sądu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 19 V 2003 r., sygn. OSA 1\03, ONSA 2003, nr 4, poz. 114.

<sup>20</sup> Wskazany wyrok był wydany na kanwie Ustawy z dnia 30 VIII 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn. Dz.U. 2007 Nr 114, poz. 89), dalej „u.z.o.z.”, którą uchyliła aktualnie obowiązująca ustawa o działalności leczniczej.

<sup>21</sup> Por. w tym zakresie postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Poznaniu z 15 IX 2021 r., sygn. II SAB/Po 87/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C4511C03BB> (dostęp: 10 III 2022).

<sup>22</sup> Sygn. III OSK 4822/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C023D56F88> (dostęp: 10 III 2022).

przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu, staje się ona podmiotem praw i obowiązków, które przysługują bądź obciążają użytkowników danego zakładu. Te prawa i obowiązki wynikają zarówno z przepisów powszechnie obowiązujących (ustaw i aktów normatywnych wykonawczych), jak i ze statutów oraz regulaminów zakładowych. Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego, wiążą przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnątrzzakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danym zakładzie”.

### 1.3. Cechy charakterystyczne uzdrowiskowego władztwa zakładowego w ujęciu poglądów doktryny

Przenosząc stanowiska doktryny<sup>23</sup> na grunt uzdrowiskowego władztwa zakładowego właściwego dla zakładów leczenia uzdrowiskowego, można wskazać cechy charakterystyczne tego władztwa, do których należą:

(1) nawiązanie swoistego stosunku administracyjnego posiadającego cechy nadrzędności między organami zakładu a użytkownikami dającego podstawę do wydawania przez organy zakładu aktów generalnych (np. regulamin szpitala uzdrowiskowego);

(2) treścią tego stosunku jest możliwość jednostronnego ustalania pozycji prawnej i faktycznej użytkownika i innych osób, które znalazły się na terenie zakładu nawet w innym charakterze (np. jako osoby odwiedzające pacjenta w szpitalu uzdrowiskowym), oraz obowiązek użytkownika poddania się dyspozycjom organów zakładu;

(3) rozstrzyganie w sprawach dopuszczania do korzystania z usług zakładu, określeniu praw i obowiązków użytkowników i pozbawienia użytkownika usług zakładu, jeżeli nie respektuje on zasad korzystania z tych usług;

(4) akty ogólne stanowione przez organy zakładu niekiedy są adresowane do osób niebędących użytkownikami, a przebywających na

---

<sup>23</sup> Spośród wielu np.: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 70–72; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 135; E. Ura, op. cit., s. 233; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 229 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, op. cit., s. 102–104.

terenie zakładu, stąd wydawane przez organy zakładu stanowią formę działania występującą nie tylko w układzie prawa wewnątrzzakładowego, lecz i w układzie prawa powszechnie obowiązującego;

(5) personel zakładu lecznictwa uzdrowskiego władczo określa sytuację użytkowników zakładu, często również w drobnych bieżących sprawach życia codziennego;

(6) władztwo zakładowe powinno być wykorzystywane tylko do osiągnięcia celów zakładu, gdzie cele te określają jego granice, poza które organy zakładu wykroczyć nie mogą, a jego zakres jest zależny od rodzaju zakładu, jest ono bowiem niezbędne dla zapewnienia realizacji celów zakładu; co istotne, zakres władztwa nie powinien przekraczać określonych rozmiarów i uwzględniać specyfikę zakładu;

(7) w ramach władztwa zakładowego wyróżnia się: (a) władztwo administracyjne ogólne, dotyczące kwestii podstawowych, związanych z funkcjonowaniem zakładu, organizacją i techniką świadczenia usług; (b) władztwo fachowe, wiążące się z merytoryczną istotą świadczenia usług i służące pracownikom zakładu, którzy przy jego realizacji wykorzystują fachową wiedzę; (c) władztwo porządkowe (policja zakładowa), mające uprawnienia organów zakładu wobec wszystkich osób znajdujących się na terenie zakładu w celu wymuszenia określonego zachowania (np. usunięcie osoby zakłócającej porządek) i do stosowania sankcji typu dyscyplinarnego: użytkownika można dyscyplinarnie usunąć z zakładu za naruszenie poleceń (np. pacjent zakładu lecznictwa uzdrowskiego spożywa alkohol wbrew obowiązującym zakazom);

(8) upoważnia zarówno do egzekwowania posłuszeństwa, jak i kontroli przestrzegania poleceń, ale nie ma możliwości stosowania egzekucji administracyjnej w celu ich wymuszenia.

#### **1.4. Charakter prawny norm stanowionych przez organy zakładowe – problemy wybrane dotyczące aktów prawa zakładowego**

Problematykę stanowienia norm przez organy zakładu można badać zarówno w płaszczyźnie (1) prawnych form działania zakładu, jak i (2) źródeł prawa. Analiza ujęcia doktryny w kontekście uzdrowskiego władztwa zakładowego pozwala jednoznacznie wskazać, że należy

tu uwzględnić dwa rodzaje regulacji, tj. regulamin i statut stanowiące akty prawa zakładowego. W literaturze przedmiotu zauważa się, że te dwie podstawowe formy prawa zakładowego<sup>24</sup> „wraz z innymi aktami generalnymi, wydawanymi przez organy zakładów administracyjnych, tworzą prawo zakładowe, które w zależności od stopnia decentralizacji danego zakładu ma być bardziej lub mniej niezależny od regulacji powszechnych”<sup>25</sup>.

Jeśli chodzi o klasyfikację prawnych form działania zakładu publicznego, wyróżnia się m.in. akty tworzące normy ogólne, znajdujące zastosowanie w zakładach wobec użytkowników (destynariuszy)<sup>26</sup>, w układzie prawa wewnątrzzakładowego, sytuując akty stanowione przez organy zakładu w grupie czynności administracyjnoprawnych skierowanych i stosowanych wobec destynariusza i pracowników zakładu<sup>27</sup>. Warto także zauważyć, że zakład administracyjny to zakład lecznictwa uzdrowiskowego korzystający z władztwa zakładowego, posługuje się różnymi formami działania – w relacjach zewnętrznych, dotyczących powstania i ustania stosunku zakładowego, działania powinny przyjąć formę indywidualnych aktów administracyjnych (decyzji), natomiast w sferze wewnątrzzakładowej zastosowanie powinny odnaleźć akty generalne (statuty, regulaminy)<sup>28</sup>.

Stanowienie norm ogólnych przez organy zakładu publicznego można badać także w płaszczyźnie źródeł prawa. Niektóre akty wydawane przez zakłady publiczne są aktami prawotwórczymi, taki charakter ma przede wszystkim regulamin zakładu publicznego<sup>29</sup>. Wydaje się, że i inne akty stanowione przez organy zakładu publicznego, pod

---

<sup>24</sup> R. Raszevska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego w polskim prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII, s. 196 i n.

<sup>25</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, (2005), s. 89.

<sup>26</sup> E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego*, Poznań 1968, s. 106. Zob. też J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 178–179.

<sup>27</sup> Tak również: T. Brzezicki, M. Masternak, *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 74.

<sup>28</sup> Z. Czarnik, J. Poślusznny, *Zakład publiczny*, w: *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 490–491.

<sup>29</sup> M. Elżanowski, *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 8/9, s. 337.

warunkiem że zawierają normy generalno-abstrakcyjne, mogą być traktowane jako akty prawotwórcze, do których należą statuty, uchwały organów kolegialnych i zarządzenia organów monokratycznych. W doktrynie zwraca się dlatego uwagę, że regulamin i statut zakładu administracyjnego powinny być traktowane jako akty normatywne określające zakres dozwolonej prawem samodzielności prawotwórczej zakładu<sup>30</sup>. Co więcej, w kontekście prawnej samodzielności prawotwórczej w kształtowaniu treści regulaminów i statutów wydawanych przez organy administracji publicznej dla zakładów administracyjnych i wydawanych przez organy zakładów administracyjnych podkreśla się zakres uprawnień do uchwalania lub nadawania tych aktów, które mogą przysługiwać trzem grupom: (1) szczególnym organom kolegialnym, (2) organom administracji rządowej lub samorządowej, (3) organom zakładów administracyjnych<sup>31</sup>.

Istota analizy sprowadza się do ustalenia charakteru prawnego regulaminu i statutu na tle rozdziału III Konstytucji RP z 1997 r.<sup>32</sup>, w sposób całościowy konstruuje problem źródeł prawa, określając prawo powszechnie obowiązujące i wewnętrzne.

Ustalenia orzecznictwa i doktryny dowodzą, że akty te tworzą prawo wewnętrzne<sup>33</sup>. W wyroku z 1 grudnia 1998 r.<sup>34</sup> Trybunał Konstytucyjny (TK) podniósł, że postanowienia art. 93 Konstytucji RP można odczytywać w dwojaki sposób: albo ustawodawca odniósł bezpośrednio całość postanowień art. 93 do aktów wymienionych w jego ust. 1, albo uznać, że art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W podsumowaniu TK doszedł do wniosku, że system aktów prawa wewnętrznego ma, w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, charakter systemu otwartego,

---

<sup>30</sup> Por. R. Raszevska-Skałeczka, *Kwestia związania prawnego i swobody zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego*, w: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, pod red. A. Błasia, K. Nowackiego, „Prawo” 2005, t. CCXCV, s. 339–353.

<sup>31</sup> P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 95.

<sup>32</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 65.

<sup>33</sup> Art. 93 ust. 1 Konstytucji stanowi, że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki podległe organowi wydającemu te akty.

<sup>34</sup> Sygn. K 21/98. Zob. także S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4(10), s. 42.

w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, aby przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym.

Uwzględniając charakter prawny regulacji korzystania z usług zakładowych, początkowo panowało przekonanie, że przepisy zakładowe są instrukcjami skierowanymi do organów zakładu bądź instrukcjami skierowanymi przez organy zakładu do użytkowników, dlatego wiążą jedynie organy zakładu wobec organów nadzorczych, natomiast nie są bezwzględnie obowiązujące dla organów zakładu w stosunkach z użytkownikami i nie mają charakteru aktów prawotwórczych (normatywnych)<sup>35</sup>. Pogląd ten należy dziś odrzucić jako nieprzystający do aktualnego stanu systemu źródeł prawa, ponieważ statuty i regulaminy zakładów administracyjnych noszą wszelkie cechy źródeł prawa w rozumieniu Konstytucji RP<sup>36</sup>. Zawarte w nich reguły pożądanego zachowania mają charakter abstrakcyjny i powtarzalny, ilekroć powstaną określone warunki, skierowane więc są do bliżej nieokreślonej liczby osób<sup>37</sup>, ale ograniczona jest grupa adresatów i określone miejsce obowiązywania. Generalność i abstrakcyjność norm prawnych ustanowionych w aktach normatywnych, w tym regulaminów i statutów zakładowych, pozwala je kwalifikować do źródeł prawa administracyjnego<sup>38</sup> z możliwością wyodrębnienia pewnych charakterystycznych atrybutów<sup>39</sup>: (1) podstawą prawną wydawania tych aktów są przepisy powołujące dany zakład i wyrażające zasady jego funkcjonowania, (2) uprawnienia i obowiązki nałożone na korzystających z usług zakładu powinny być ściśle związane z celem ich działania i mieścić się w granicach wyznaczonych przez ten cel, (3) specyfika funkcjonowania poszczególnych zakładów wymusza konieczność wpływu na kształtowanie regulaminu lub statutu organów kierowniczych instytucji z jednej strony i organów nadzorczych z drugiej.

<sup>35</sup> Por. M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 124.

<sup>36</sup> P. Chmielnicki, op. cit., s. 95.

<sup>37</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, (2013), s. 229 i n.

<sup>38</sup> Szeroko na temat statutu i regulaminu zakładu administracyjnego jako źródeł prawa administracyjnego zob. R. Raszewska-Skałocka, *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, „Przełęcz Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVII, s. 267–276 i wskazany tam szeroki wybór literatury.

<sup>39</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Źródła prawa administracyjnego*, w: *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, pod red. M. Stahl, Warszawa 1991, s. 23.



Regulamin „[...] określa najczęściej prawa i obowiązki użytkowników zakładu administracyjnego oraz sposób korzystania z tych praw i sposób wypełniania obowiązków przez użytkowników zakładu”<sup>40</sup>. Można zatem przyjąć, że zawiera normy postępowania obowiązujące w danej jednostce organizacyjnej, przy czym niektóre regulaminy zawierają grupę norm adresowanych do osób będących bądź niebędących jeszcze użytkownikami, ale przeważają normy, które regulują stosunki między organami zakładu a użytkownikami. Praktycznymi przykładami dla jednego z rodzajów zakładu lecznictwa uzdrowskiego (tu szpitala uzdrowskiego) są więc: regulamin pobytu pacjenta, regulamin pobytu gościa hotelowego czy prawa i obowiązki pacjenta – kuracjusza. Natomiast „[z] reguły statut określa organizację zakładu administracyjnego, kompetencje jego organów, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w zakładzie administracyjnym”<sup>41</sup>. Dlatego zadaniem statutu jest wskazanie roli poszczególnych jednostek organizacyjnych w ramach większej całości organizacyjnej. W ramach przykładu statutu zakładu administracyjnego, jakim jest zakład lecznictwa uzdrowskiego, jest statut tego podmiotu leczniczego, który przecież określa ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie. Bez wątpienia zarówno regulamin, jak i statut są zatem dwoma typami aktów ustrojowo-organizacyjnych, które określają w swojej treści ustrój zakładów administracyjnych (dotyczą m.in. trybu pracy organów zakładu, uprawnień destynatariuszy, trybu udzielania świadczeń czy zasad kontroli i nadzoru nad zakładem)<sup>42</sup>.

## **2. Regulamin organizacyjny i statut zakładu lecznictwa uzdrowskiego**

### **2.1. Uwagi ogólne**

Rezultatem uzdrowskiego władztwa zakładowego są unormowania prawne płynące z regulaminu organizacyjnego i statutu zakładu

---

<sup>40</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016, s. 411.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 410.

<sup>42</sup> P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 94–95.



lecznictwa uzdrowiskowego. Rozważania przeprowadzone w poprzednim punkcie pozwalają stwierdzić, że te dwa akty zakładowe stanowią źródło prawa administracyjnego. Mało tego, „[p]rzyjąć należy, iż regulaminy i statuty zakładów administracyjnych stanowią szczególną grupę aktów normatywnych. Regulują one bowiem nie tylko wewnętrzny ustrój zakładu administracyjnego, ale również prawa i obowiązki użytkowników. Tak jak wszystkie akty normatywne administracji publicznej, tak też statuty i regulaminy zakładów administracyjnych muszą posiadać podstawę ustawową (ich stanowienie musi opierać się na normie ustawowej) i mieścić się w granicach prawa powszechnie obowiązującego”<sup>43</sup>. Na kanwie tych ostatnich wywodów w dalszej części opracowania odniesiono się m.in. do zakresu samorządności normodawczej danego zakładu lecznictwa uzdrowiskowego, zasad i trybu ogłaszania statutu i regulaminu tego typu zakładu, a także problemu praw i obowiązków – w tym ważnego zagadnienia pobierania opłat od osób uprawnionych – jakie płyną z takich aktów prawnych dla użytkowników zakładu administracyjnego, tj. zwłaszcza pacjentów przebywających w uzdrowisku na leczeniu uzdrowiskowym.

Ponieważ w polskim systemie prawnym nie ma ogólnej ustawy określającej wszystkie zakłady administracyjne<sup>44</sup>, stąd poszczególne zakłady tworzone są odrębnymi aktami prawnymi. Uzdrowiskowego władztwa zakładowego poszukiwano przede wszystkim na gruncie u.d.l., ustawa uzdrowiskowa bowiem porusza to zagadnienie raczej w wąskim zakresie, co głównie wynika wprost z odesłania w sprawach nieuregulowanych w ustawie uzdrowiskowej do u.d.l. Ustawowe określenie stosunków zakładu z użytkownikiem podaje zatem z zasady, jakie działania mogą być zastosowane wobec użytkowników<sup>45</sup>.

Przyjęty zakres uzdrowiskowego władztwa zakładowego wynika głównie z charakteru samego zakładu lecznictwa uzdrowiskowego, a przede wszystkim z jego celów i zadań. Ustawodawca, kierując się pojęciem uznania administracyjnego, aktualnie zredukowanego do ustawowego minimum: wyboru form działania w granicach normatywnego przyzwolenia, w ocenie następstw określonego stanu faktycznego, pozostawia tę kwestię organom zakładu i tym samym w większości do uregulowania poprzez określenie struktury danego układu organizacyjnego, stosuje pewien „luz interpretacyjny”<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Miejsce statutu i regulaminu...*, s. 276.

<sup>44</sup> Zob. E. Ura, *op. cit.*, s. 234.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 233.

<sup>46</sup> P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 59; M. Jabłoński, *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 49.

Trzeba tu jeszcze dodać, że zarówno poddawane analizie akty zakładowe tj. regulamin organizacyjny, jak i statut zakładu lecznictwa uzdrowiskowego stanowią o jego samodzielności organizacyjnej oraz o treści i zakresie władztwa zakładowego<sup>47</sup>.

## 2.2. Regulamin organizacyjny zakładu lecznictwa uzdrowiskowego

Kwestie poświęcone regulaminowi organizacyjnemu zakładu lecznictwa uzdrowiskowego, będącego przecież podmiotem leczniczym, reguluje ustawa o działalności leczniczej. Według art. 23 u.d.l. sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, nieuregulowane w ustawie lub statucie, określa **regulamin organizacyjny** ustalony przez kierownika, przy czym stanowisko kierownika dotyczy w zasadzie tylko podmiotów leczniczych – nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, że w przypadku praktyk zawodowych stanowisko kierownika w ogóle nie występuje<sup>48</sup>.

W literaturze podnosi się, że regulamin jest aktem o charakterze przede wszystkim wewnętrznym i uzupełniającym w stosunku do przepisów bezwzględnie obowiązujących u.d.l. i innych aktów prawnych normujących zagadnienia wykonywania działalności leczniczej<sup>49</sup>. Ten akt zakładowy zawiera normy określające, w jaki sposób wykonywane są poszczególne czynności w procesie udzielania świadczeń zdrowotnych, regulując w tym zakresie prawa i obowiązki personelu zakładu oraz metodę korzystania z tych praw i wykonywania obowiązków przez jego użytkowników<sup>50</sup>. Zakres przedmiotowy regulaminu jest zasadniczo adresowany do sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych, odnosi się w zasadzie do sfery medycznej (podstawowej) działalności podmiotów, tzn. do udzielania świadczeń zdrowotnych, pomija kwestię promocji zdrowia i marginalnie traktuje zagadnienia

<sup>47</sup> Zob. A. Zemke-Górecka, *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*, Warszawa 2010, s. 130–131.

<sup>48</sup> M. Dercz, *Komentarz do art. 23*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 52. Praktyka zawodowa może być wykonywana w formie organizacyjno-prawnej osobowej spółki handlowej i w takim przypadku funkcję kierownika pełnią osoby uprawnione do prowadzenia jej spraw i reprezentacji (np. zewnętrzny zarząd spółki partnerskiej).

<sup>49</sup> U. Walasek-Walczak, *Komentarz do art. 23*, w: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzcyka, Warszawa 2013, s. 101.

<sup>50</sup> A. Zemke-Górecka, *op. cit.*, s. 131.

administracyjno-gospodarcze. Ponadto ze względu na wyznaczony w art. 23 u.d.l. zakres przedmiotowy regulaminu, powinien być on traktowany jako wzorzec umowny na gruncie prawa zobowiązań, wobec czego znajdują do niego zastosowanie przepisy art. 384 i następných Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny<sup>51</sup>.

Regulamin ten jest podstawowym aktem wewnętrznym określającym zasady funkcjonowania jednostek innych niż podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami i z tego względu jest to miejsce, w którym powinno się określić prawo do wykonywania innych niż świadczenia zdrowotne form aktywności takich jak: promocja zdrowia lub realizacja zadań dydaktycznych i badawczych, w tym wdrażanie nowych technologii medycznych oraz metod leczenia. Kierownik zakładu ustala regulamin w formie oficjalnego spisane go dokumentu odpowiedniego dla rodzaju podmiotu leczniczego<sup>52</sup>. Ten akt zakładowy stanowi także podstawę do zamieszczenia odpowiednich informacji w rejestrach działalności leczniczej.

Z przytoczonego art. 23 u.d.l. wynika, że aktem określającym podstawowe zasady udzielania świadczeń jest statut podmiotu wykonującego działalność leczniczą. Jak podnosi J. Nowak-Kubiak oznacza to, że aktem niższego rzędu, który musi być zgodny ze statutem, jest regulamin organizacyjny<sup>53</sup>. Tak przyjęta konstrukcja powoduje, że regulamin jest drugim co do ważności (po statucie) wewnętrznym aktem regulującym funkcjonowanie wszystkich podmiotów leczniczych niezależnie od ich statusu, tj. od formy prawnej prowadzonej działalności. Na marginesie,

<sup>51</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1740. Z. Banaszczyk, *Formy prowadzenia działalności leczniczej*, w: *Instytucje Prawa Medycznego*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2018, s. 638.

<sup>52</sup> Zob. np. Zarządzenie Dyrektora nr 6/2018 z dnia 17 IV 2018 r. – Regulamin Organizacyjny Szpitala Uzdrawiskowego „Willa Fortuna” – S.P.Z.O.Z., <https://bip.willafortuna.pl/organizacja/struktura-organizacyjna/149-regulamin-organizacyjny> (dostęp: 10 III 2022) czy Zarządzenie nr 26/2020 dyrektora SP ZOZ Sanatorium Uzdrawiskowego MSW „Orion” w Ciechocinku z dnia 5 VI 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego SP ZOZ Sanatorium Uzdrawiskowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji „Orion” w Ciechocinku, <http://bip.msw.kolobrzeg.pl/index.php?id=338> (dostęp: 10 III 2022); Załącznik do Zarządzenia nr 2/2021 z dnia 18 I 2021 r. Dyrektora SP ZOZ Sanatorium Uzdrawiskowego MSWiA w Sopocie: Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Sanatorium Uzdrawiskowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sopocie, Regulamin Organizacyjny Tekst Jednolity, Sopot, styczeń 2021 r., [https://www.sanatorium-helios.com.pl/files/9/Zalacznik\\_do\\_Zarzadzenia\\_01022021.pdf](https://www.sanatorium-helios.com.pl/files/9/Zalacznik_do_Zarzadzenia_01022021.pdf) (dostęp: 10 III 2022).

<sup>53</sup> Por. J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 210.

odpowiednikiem regulaminu organizacyjnego na gruncie starego stanu prawnego<sup>54</sup> był regulamin porządkowy, który określał organizację i porządek procesu udzielania świadczeń zdrowotnych.

Regulacja regulaminowa znajduje rozwinięcie w art. 24 u.d.l., który szczegółowo określa minimalną treść tego aktu podmiotu wykonującego działalność leczniczą<sup>55</sup>. Zakres przedmiotowy regulaminu jest wyraźnie ograniczony do kwestii organizacji i porządku procesu udzielania świadczeń zdrowotnych i ma charakter otwarty poprzez użycie sformułowania „w szczególności”. Nie ma zatem przeszkód do uregulowania w nim także innych istotnych kwestii związanych z procesem udzielania świadczeń zdrowotnych.

Według M. Elżanowskiego na treść prawidłowo skonstruowanego regulaminu zakładowego powinny składać się następujące elementy: (1) postanowienia o charakterze organizacyjnym czy określające zasady funkcjonowania zakładu w tym zakresie, w jakim ma ono bezpośredni

---

<sup>54</sup> Zob. art. 18a nieobowiązującej już u.z.o.z.

<sup>55</sup> Zob. art. 24 ust. 1 u.d.l., zgodnie z którym w regulaminie organizacyjnym podmiotu wykonującego działalność leczniczą określa się w szczególności: (1) firmę albo nazwę podmiotu; (2) cele i zadania podmiotu; (3) strukturę organizacyjną zakładu leczniczego; (4) rodzaj działalności leczniczej oraz zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych; (5) miejsce udzielania świadczeń zdrowotnych – w przypadku udzielania świadczeń zdrowotnych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, miejscem udzielania świadczeń jest miejsce przebywania osób wykonujących zawód medyczny udzielających tych świadczeń; (6) przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych, z zapewnieniem właściwej dostępności i jakości tych świadczeń w jednostkach lub komórkach organizacyjnych zakładu leczniczego; (7) organizację i zadania poszczególnych jednostek lub komórek organizacyjnych zakładu leczniczego oraz warunki współdziałania tych jednostek lub komórek dla zapewnienia sprawnego i efektywnego funkcjonowania podmiotu pod względem diagnostyczno-leczniczym, pielęgnacyjnym, rehabilitacyjnym i administracyjno-gospodarczym; (8) warunki współdziałania z innymi podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w zakresie zapewnienia prawidłowości diagnostyki, leczenia, pielęgnacji i rehabilitacji pacjentów oraz ciągłości przebiegu procesu udzielania świadczeń zdrowotnych; (9) wysokość opłaty za udostępnienie dokumentacji medycznej ustalonej w sposób określony w art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; (10) organizację procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w przypadku pobierania opłat; (11) wysokość opłaty za przechowywanie zwłok pacjenta przez okres dłuższy niż 72 godziny od osób lub instytucji uprawnionych do pochowania zwłok na podstawie ustawy z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz od podmiotów, na zlecenie których przechowywane są zwłoki w związku z toczącym się postępowaniem karnym; (12) wysokość opłat za świadczenia zdrowotne, które mogą być, zgodnie z przepisami ustawy lub przepisami odrębnymi, udzielane za częściową albo całkowitą odpłatnością; (13) sposób kierowania jednostkami lub komórkami organizacyjnymi zakładu leczniczego.

wpływ na prawa i obowiązki użytkowników zakładu; (2) uprawnienia i obowiązki użytkowników; (3) obowiązki zakładu w procesie świadczenia usług<sup>56</sup>. Oceniając art. 24 u.d.l. w zestawieniu z tym poglądem, wydaje się, że aktualny stan nie zapewnia dostatecznej transparentności regulaminu, który poza swoją funkcją normującą, ma pełnić przed wszystkim funkcję informacyjną. Obecnie nie ma obowiązku zamieszczenia w regulaminie organizacyjnym zagadnień praw i obowiązków pacjenta. Kwestia ta jest co prawda częściowo w zakresie uprawnień przedmiotem Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>57</sup>, ale sam regulamin powinien służyć pacjentowi jako pierwsze źródło informacji w siedzibie podmiotu wykonującego działalność leczniczą. Pacjenci powinni przed wszystkim wiedzieć, czy określone świadczenie jest finansowane ze środków publicznych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, czy jest ono udzielane wyłącznie komercyjnie. W tym miejscu warto zasygnalizować, że regulamin organizacyjny powinien zawierać kompleksową informację w zakresie cennika oferowanych świadczeń. Z tej przyczyny regulamin ma określać jedynie wysokość opłat za udzielane świadczenia zdrowotne inne niż finansowane ze środków publicznych (odpłatne częściowo lub w całości), bo jedynie podmiot wykonujący działalność leczniczą ma pełną swobodę ustalania zasad odpłatności za wykonywane usługi. Organizacja procesu udzielania świadczeń zdrowotnych jest determinowana Ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>58</sup>. Informacje o opłatach powinny być w myśl art. 24 ust. 2 u.d.l. podane do wiadomości pacjentów w sposób zwyczajowo przyjęty.

W tym miejscu warto podnieść problem pobierania opłat od osób uprawnionych za świadczenia realizowane przez świadczeniodawców, którzy mają umowy zawarte z Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ). Zagadnienie to od lat budzi wiele kontrowersji, pomimo że konstrukcja systemu pozwala stwierdzić, że pobieranie opłat będzie dopuszczalne w sytuacji, gdy przedmiotem umowy cywilnoprawnej z pacjentem będą świadczenia inne niż gwarantowane. Jednak w dalszym ciągu pojawiają się problemy interpretacyjne dotyczące pobierania opłat

<sup>56</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 142–143.

<sup>57</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 849, dalej „ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta” lub „u.p.p.”.

<sup>58</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1285, dalej „u.ś.o.z.”.

za świadczenia<sup>59</sup>, co wynika zarówno z przepisów u.ś.o.z., jak i u.d.l. Koncepcja rozróżnienia reżimu prawnego w zakresie pobierania opłat w zależności od formy prawnej prowadzonej działalności leczniczej (podmiot publiczny – niebędący przedsiębiorcą i niepubliczny – przedsiębiorca) jest dość archaiczna. Problem dodatkowego finansowania świadczeń, poza systemem środków publicznych, powinien odnosić się obecnie wyłącznie do aspektu finansowania tych świadczeń przez NFZ. Niebezpieczeństwo podwójnego finansowania (ze środków publicznych i prywatnych) tych samych świadczeń i pole do różnego rodzaju nadużyć mogą się zatem pojawiać wyłącznie w obszarze finansowania świadczeń ze środków publicznych<sup>60</sup>. Zakaz pobierania takich opłat wynika głównie z tego, że świadczenia te są finansowane przez NFZ, a dopuszczenie możliwości podwójnego finansowania nie byłoby racjonalne. Oznacza to, że jeżeli dane świadczenie nie jest objęte umową z NFZ, to dopuszczalne jest pobieranie za nie opłaty i nie może być ona uznana za opłatę nienależną. Dlatego konieczne jest ustalenie, kiedy świadczenie opieki zdrowotnej nie jest przedmiotem umowy. Dotyczy to sytuacji, gdy: (1) świadczenie jest inne niż gwarantowane, znajduje się poza koszykiem świadczeń wydanych na podstawie art. 31d u.ś.o.z.; (2) świadczeniodawca nie zawarł umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z NFZ; (3) świadczenie jest realizowane zarówno w stosunku do osób nieposiadających uprawnień do świadczeń finansowanych ze środków publicznych, jak i w stosunku do osób bez wymaganego skierowania. W konsekwencji każdy świadczeniodawca, niezależnie od formy prawnej prowadzonej działalności, może udzielać powyższych świadczeń odpłatnie<sup>61</sup>.

Zróznicowanie podmiotów leczniczych w kwestii dopuszczalności źródeł finansowania ich działalności na podstawie formy prawnej, w jakiej one funkcjonują (bo nawet nie w oparciu o rodzaj własności), stawiają pod znakiem zapytania konstytucyjność takich rozwiązań zwłaszcza odnośnie do równości podmiotów wobec prawa i zakazu dyskryminacji<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Zob. np. M. Paszkowska, *Obowiązki informacyjne sanatorium uzdrowskiego wobec pacjentów w świetle teorii asymetrii informacji*, „Biuletyn Uzdrowski” 2017, nr 62(3), s. 51 i n.

<sup>60</sup> *Komentarz do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, pod red. A. Pietraszewskiej-Machety, Warszawa 2015, s. 184.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Zob. S. Kawa, *Pobieranie opłat przez SPZOZ za świadczenia zdrowotne*, <https://www.rynekzdrowia.pl/Rynek-Zdrowia/Pobieranie-przez-SPZOZ-oplat-za-swiadczenia->



Komercyjne świadczenia opieki zdrowotnej to świadczenia odpłatne na podstawie umowy cywilnoprawnej. Mogą być udzielane poza systemem finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, tj. poza powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Wykluczenie udzielania komercyjnych świadczeń zdrowotnych przez publiczne podmioty lecznicze nie jest zgodne z obowiązującym stanem prawnym. Publiczne zakłady nie mogą udzielać komercyjnych świadczeń zdrowotnych w zakresie świadczeń objętych umową z NFZ i świadczeń wynikających z obowiązku ustawowego. Ograniczenia te odnoszą się też do niepublicznych podmiotów, które zawarły umowę z NFZ<sup>63</sup>. Zasadą jest jednakże traktowanie podmiotów leczniczych mających status świadczeniodawcy świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zakontraktowane przez NFZ świadczenia muszą być zgodne ze statutem zakładu, odpowiadać rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń, bez możliwości zakontraktowania przez NFZ, świadczeń, których zakład nie ma w nim wymienionych<sup>64</sup>.

Z art. 44 u.d.l. stanowiącego, że podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą udziela świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych ubezpieczonym oraz innym osobom uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów nieodpłatnie, za częściową lub całkowitą odpłatnością, wynika zróżnicowanie podmiotów leczniczych w zależności od tego, czy są przedsiębiorcami, czy też nie. Udzielanie świadczeń bezpłatnie nie oznacza, że podmiot leczniczy nie otrzymuje zapłaty za udzielone świadczenia, a jedynie że opłatę ponosi nie pacjent, a inny podmiot, np. NFZ. Analiza u.d.l. w związku z u.ś.o.z. dowodzi, że podmiot leczniczy jako świadczeniodawca z podpisaną umową o udzielanie określonego rodzaju świadczeń opieki zdrowotnej z NFZ nie może pobierać opłat za zakontraktowane świadczenia opieki zdrowotnej, jeżeli ustawodawca przyznaje do nich prawo świadczeniodawcom. Koszty tych świadczeń są ponoszone ze środków publicznych. Gdy udzielono zakontraktowanego świadczenia osobie uprawnionej, koszt tego świadczenia pokrywa NFZ, a świadczeniodawca nie może

---

zdrowotne,137564,2.html (dostęp: 10 III 2022). To oznaczałoby, że wystarczy dokonać przekształcenia s.p.z.o.o. w spółkę kapitałową i kwestia pobierania opłat nie budziłaby już wątpliwości prawnych.

<sup>63</sup> Z. Kubot, *Pozakontraktowe świadczenia opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 2010, nr 1, s. 5–19.

<sup>64</sup> T. Zimna, *Zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2007, s. 48.



nadal żądać opłaty od świadczeniobiorcy<sup>65</sup>. Tak więc art. 44 u.d.l. nie zabrania s.p.z.o.z. udzielać świadczeń zdrowotnych odpłatnie, przeciwnie – udzielanie takich świadczeń wprost dopuszcza<sup>66</sup>, co nie współgra z systemem finansowania świadczeń ze środków publicznych, zgodnie z którym niezależnie od formy prawnej prowadzonej działalności nie jest dopuszczalne pobieranie opłat za świadczenia będące przedmiotem umowy z publicznym płatnikiem. Niewątpliwie wymaga to nowelizacji.

Zapewnienie osobom uprawnionym dostępu do świadczeń komercyjnych w ramach konkurencyjno-eliminacyjnego kontraktowania świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych powinno mieć określoną prawnie możliwość udzielania świadczeń zdrowotnych poza świadczeniami zakontraktowanymi przez NFZ i świadczeniami zdrowotnymi objętymi przymusem ustawowym<sup>67</sup>. Legalne ponoszenie opłat przez pacjentów za usługi medyczne wykonywane przez s.p.z.o.z. spowoduje<sup>68</sup>: zwolnienie miejsc w kolejkach dla pacjentów, których nie stać na dodatkowe koszty leczenia; wolny wybór świadczeniodawcy i brak korzystania tylko z prywatnych placówek; zasilenie publicznego systemu innymi środkami pieniężnymi.

Kolejnym problemem jest współfinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. Chodzi tu o system dopłat. Obecnie ustawodawca nie określił czytelnych zasad w tym zakresie i zasad dokonywania dopłat, a wszelkie stosowane przez świadczeniodawców dopłaty do świadczenia gwarantowanego, które jest przedmiotem umowy z NFZ, mają charakter nie należnych opłat za świadczenia<sup>69</sup>. Tym samym – co do zasady – nie jest dopuszczalne dopłacanie do świadczeń opieki zdrowotnej o wyższym standardzie, niż zapewnia to świadczeniodawca w ramach umowy zawartej z płatnikiem. Choć może zdarzyć się sytuacja, że te „dodatkowe” świadczenia zdrowotne będą udzielone na żądanie świadczeniobiorcy

---

<sup>65</sup> Zob. także A. Pietraszewska-Macheta, F. Nowak, *Dopłaty do świadczeń gwarantowanych. Możliwości prawne współfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu” 2015, nr 4(45), s. 259–266.

<sup>66</sup> A. Kowalczyk-Pogorzelska, *Czy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą pobierać opłaty od pacjentów?*, „Medinfo. Dodatek specjalny: Prawo dla medycyny”, listopad 2012, s. 34–35.

<sup>67</sup> Z. Kubot, *Opłaty za świadczenia zdrowotne udzielane przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 2012, nr 44, s. 18.

<sup>68</sup> A. Pietraszewska-Macheta, F. Nowak, *op. cit.*, s. 261–262 i wskazane tam piśmiennictwo.

<sup>69</sup> Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 12 X 2015 r., sygn. VI ACa 1468/14, LEX nr 1954610.

pod warunkiem, że to on pokryje ich koszt<sup>70</sup>. Poza tym wypada podnieść jeszcze kwestię pobierania opłat za świadczenia realizowane ponad limit<sup>71</sup>, tj. gdy świadczenia zdrowotne nie zostały zakontraktowane w umowie z NFZ, a dochodzi do takiej sytuacji, gdy dany zakres świadczeń nie został w ogóle objęty umową, lub jeśli s.p.z.o.z. zrealizował w całości ilość zakontraktowanych świadczeń w danym okresie rozliczeniowym, tzn. wyczerpał limit. Co do zasady, to co stanowi istotę umowy z NFZ, nie może być jednocześnie oferowane pacjentom odpłatnie. Właśnie dla transparentności takich działań nałożono na kierownika zakładu obowiązek wskazania wysokości opłat<sup>72</sup> w regulaminie, aby były one podane do wiadomości publicznej. Przy czym nie jest wykluczone, że w zakresie świadczeń zdrowotnych udzielanych według listy oczekujących świadczeniobiorca może złożyć oświadczenie, że ma świadomość, iż dane świadczenie zdrowotne jest finansowane ze środków publicznych, ale ze względu na podany okres oczekiwania chce, aby świadczenie to zostało udzielone na zasadach pełnej odpłatności poza systemem u.s.o.z.<sup>73</sup> Wydaje się jednak, że jeśli od uiszczenia opłat wynikających z umowy cywilnoprawnej zależy przyśpieszenie udzielenia świadczenia zdrowotnego objętego ubezpieczeniem zdrowotnym osobom ubezpieczonym, mające na celu ominięcie kolejki oczekujących, to zasada równego dostępu do świadczeń zostaje naruszona<sup>74</sup>.

### 2.3. Statut zakładu leczenia uzdrowiskowego

Według art. 42 ust. 1 u.d.l. ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa **statut**. Zgodnie z ust. 2 tej regulacji w statucie określa się: (1) nazwę podmiotu niebędącego przedsiębiorcą odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń

<sup>70</sup> Zob. np. T.A. Karkowski, *Świadczenia szpitalne w powiązaniu z procesami zaopatrzenia medycznego i niemedycznego*, Warszawa 2015, s. 98 i przytoczona tam literatura.

<sup>71</sup> Por. M. Narolski, M. Łokaj, *Działalność lecznicza. Podmioty wykonujące działalność leczniczą*, Warszawa 2013, s. 40.

<sup>72</sup> Wysokość opłat jest ustalana przez kierownika zakładu, w którym świadczenie jest udzielane, na podstawie kosztu własnego sprzedaży świadczenia zdrowotnego, na który składa się suma jednostkowych kosztów własnych sprzedaży wszystkich nośników kosztów zużywanych podczas udzielania świadczenia zdrowotnego.

<sup>73</sup> Z. Kuboń, *Opłaty za świadczenia...*, s. 18.

<sup>74</sup> Wyrok NSA z 1 II 2006 r., sygn. II OSK 720/05, OwSS 2006, nr 3, poz. 81.

zdrowotnych; (2) siedzibę podmiotu; (3) cele i zadania podmiotu; (4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, przed upływem kadencji, (5) formę gospodarki finansowej.

Statut jest aktem prawa zakładowego, aktem normatywnym o charakterze trwałym, stąd sprawy wymagające okresowych zmian, np. szczegółowo określona struktura organizacyjna, powinny mieć swoje miejsce w regulaminie organizacyjnym<sup>75</sup>. Przedstawione powyżej w art. 42 ust. 2 u.d.l. elementy statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą zasadniczo pokrywają się z tymi przyjętymi w literaturze przedmiotu<sup>76</sup>.

Uwagę zwraca, że o ile przedmiot regulacji statutowej ustawodawca określił w art. 42 ust. 1 w sposób ogólny, o tyle w ust. 2 zrobił to w sposób opisowy przez wskazanie spraw podlegających regulacji. Statut musi zawierać elementy obligatoryjne wskazane w u.d.l.<sup>77</sup>, a ze względu na użycie kategorię sformułowania „określa się”, oznacza to, że te elementy statutowe muszą być spełnione, a tym samym katalog ten ma zamknięty charakter.

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

Z analizy elementów składowych statutu uregulowanych w art. 42 ust. 2 wynikają pewne wnioski. Po pierwsze – nazwa podmiotu leczniczego odpowiada rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych, co oznacza, że podmiot tworzący wykazuje samodzielność organizacyjną, a nazwa wytycza kierunek działalności zakładu (np. szpital uzdrowski, sanatorium uzdrowskie dla dorosłych lub dla dzieci). Po drugie – siedziba podmiotu leczniczego określona w statucie ma ważne znaczenie z perspektywy prawa administracyjnego w kontekście wpisu do rejestru podmiotów leczniczych

---

<sup>75</sup> A. Zemke-Górecka, op. cit., s. 132.

<sup>76</sup> Por. np. B. Howorka, *Wewnątrzzakładowe akty normatywne*, „Nowe Prawo” 1986, nr 9, s. 85.

<sup>77</sup> J. Nowak-Kubiak, op. cit., s. 258.

i procedur kontrolno-nadzorczych, a także zarówno z racji prawa cywilnego (np. wskazanie miejsca zobowiązania), jak i procedury cywilnej (np. z powodu ustalenia właściwości sądu)<sup>78</sup>. Po trzecie – kolejną kwestią są cele i zadania zakładu wymienione w statucie, pomimo to wydaje się, że granica między tymi pojęciami jest płynna. W opinii A. Zemke-Góreckiej „[z]adanie powinno być rozumiane jako obowiązek, natomiast cel jako idea, do której należy zmierzać”<sup>79</sup>. Zadania mogą być opisywane przez określenie poszczególnych rodzajów świadczeń zdrowotnych (a więc i leczenie w uzdrowiskach) udzielanych przez podmiot. Co więcej, trzeba mieć na uwadze, że podstawowym zadaniem jest świadczenie usług uzdrowiskowych na rzecz użytkowników, tj. pacjentów. Po czwarte – określenie organów podmiotu i struktury organizacyjnej podmiotu ma istotne konsekwencje dla danej jednostki, co wiąże się z wyłonieniem władz zakładowych, do których należą: jednoosobowy kierownik (dyrektor) oraz kolegialna obligatoryjna rada społeczna, której w ramach statutu określa się zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania jej członków. Jeżeli chodzi o określenie zadań, czasu trwania i okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji, to w literaturze podkreśla się, że należy tego dokonywać ze szczególną ostrożnością, a art. 48 ust. 2 u.d.l. stanowi zamknięty katalog zadań tej rady. Ponadto, nie należy także przy określaniu zadań rady w statucie zmieniać jej charakteru jako organu inicjującego-opiniującego-doradczego. Organy podmiotu są istotne także z racji przeprowadzenia procedur rejestrowych. Struktura organizacyjna z kolei ma ważne znaczenie w zakresie ustalenia więzi organizacyjnych, w których stosunek podporządkowania i nadrzędności to podstawowe wartości, a normy prawne zawarte w statucie obowiązują jedynie w układzie wewnętrznym, stanowiąc podstawę działania organów w różnych relacjach, natomiast adresatami norm organizacyjnych są tylko organy zakładu i pracownicy<sup>80</sup>. Po piąte – ostatni element to forma gospodarki finansowej wiążąca się z pozyskiwaniem środków finansowych. W kontekście formy gospodarki finansowej warto jeszcze wskazać, że chodzi tu o specyfikę funkcjonowania tego typu jednostek, zaakcentowanie charakteru służbowego podporządkowania i hierarchicznego sposobu kształtowania struktury kadrowej podmiotów leczniczych działających na rzecz bezpieczeństwa obronnego i wewnętrznego naszego kraju.

<sup>78</sup> A. Zemke-Górecka, op. cit., s. 136.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 137.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 138.

Analiza aktu zakładowego jakim jest statut pozwala stwierdzić, że nie określa on indywidualnych praw pacjentów do świadczeń zdrowotnych, są one bowiem regulowane odrębnymi ustawami, w szczególności ustawą o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Stosownie do art. 42 ust. 4 u.d.l. statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nadaje podmiot tworzący. Ponieważ podmiotem tworzącym, który tworzy i prowadzi podmiot leczniczy w formie s.p.z.o.z., może być jednostka samorządu terytorialnego<sup>81</sup>, warto wskazać, że w kontekście zasad nadawania statutu podmiotowi leczniczemu przez radę gminy podnosi się, że norma kompetencyjna wynikająca z cytowanego przepisu jest bardzo szeroka, co nie oznacza pełnej dowolności w nadawaniu statutu podmiotowi leczniczemu. Wedle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, zatem przy ustanawianiu statutu podmiotu leczniczego rada gminy (miejska) zobowiązana jest do przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących<sup>82</sup>. Oznacza to, że każdy podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą, ze względu na wyodrębnienie organizacyjne, musi mieć nadany statut przez podmiot tworzący (art. 42 ust. 4 u.d.l.). Pod pojęciem omawianego podmiotu należy rozumieć s.p.z.o.z., który jest niewątpliwie jednostką organizacyjną posiadającą swój ustrój, co z kolei wymusza istnienie aktu założycielskiego, czyli statutu. Uprawnienia związane z nadaniem zakładowi statutu zaliczyć należy do zakresu uprawnień organizacyjno-personalnych. Nadanie statutu podmiotowi leczniczemu będącemu samorządową jednostką organizacyjną następuje w drodze uchwały właściwego organu j.s.t.<sup>83</sup>, w przypadku podmiotu leczniczego o rządowym charakterze nadanie

---

<sup>81</sup> Czyli gmina, powiat, województwo – zob. odpowiednio ustawy samorządowe, tj. Ustawę z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559, dalej „u.s.g.”), Ustawę z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 528, dalej „u.s.p.”), Ustawę z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 547, dalej „u.s.w.”).

<sup>82</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 7 XII 2011 r., NK-N. 4131.457.2011.AZ5.

<sup>83</sup> Zob. gmina – uchwała Nr V/76/2019 Rady Miasta Sopotu z dnia 28 III 2019 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej „Uzdrowsko Sopot” w Sopocie (Dz.Urz. Województwa Pomorskiego, poz. 2429); powiat – obwieszczenie Nr 1/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 26 VI 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr IV/38/2012 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 30 V 2012 r. w sprawie nadania Statutu „Zespołu Opieki Zdrowotnej” w Kłodzku z późniejszymi zmianami (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego, poz. 4508); województwo – uchwała Nr XXVIII/438/17 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 21 XI

następuje w formie zarządzenia właściwego organu administracji rządowej<sup>84</sup>. Procedura ta znajduje również zastosowanie w przypadku zmian dokonywanych w statucie. Wydaje się także, choć nie wynika to wprost z u.d.l., że podmiot tworzący może nie dokonać proponowanych zmian przez kierownika danego podmiotu leczniczego.

Ustawodawca w art. 42 ust. 3 przewiduje także możliwość prowadzenia określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza, co w praktyce oznacza np. działalność rozrywkową i rekreacyjną, produkcję wód mineralnych i pozostałych wód butelkowanych, organizację targów, wystaw i kongresów, sprzedaż kosmetyków, sprzedaż detaliczną wyrobów farmaceutycznych prowadzoną w wyspecjalizowanych sklepach czy wydawanie czasopism i pozostałych periodyków.

Ponieważ charakter prawoadministracyjny jednostki organizacyjnej będącej zakładem leczniczym jest zróżnicowany, to może on być jednostką: odrębną, częścią innej lub podległą innej jednostce organizacyjnej bądź zespołem zakładów<sup>85</sup>. Wewnętrzna specyfika w każdym z tych rozwiązań winna znaleźć uregulowanie w statucie i regulaminie. Dlatego też np. szpital uzdrowski zapewnia przyjętym pacjentom przede wszystkim świadczenia zdrowotne, co oczywiste, zindywidualizowany szpital nie udziela wszelkich świadczeń zdrowotnych, lecz ich rodzaje i zakres określa szczegółowo jego statut<sup>86</sup>.

Natomiast w ustawie uzdrowskiej ustawodawca odniósł się jedynie do statutu. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy uzdrowskiej statut zakładu lecznictwa uzdrowskiego określa w szczególności rodzaj

---

2017 r. w sprawie nadania statutu Szpitalowi Uzdrawiskowemu „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z. w Kołobrzegu (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 5283).

<sup>84</sup> Zob. zarządzenie nr 14 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 IV 2017 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Sanatorium Uzdrawiskowemu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sopocie (Dz.Urz. MSWiA, poz. 15); zarządzenie nr 62/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 VII 2021 r. w sprawie nadania statutu 20 Wojskowemu Szpitalowi Uzdrawiskowo-Rehabilitacyjnemu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Krynicy-Zdroju (Dz.Urz. MON, poz. 159).

<sup>85</sup> Zob. np. § 7 Statutu Szpitala Uzdrawiskowego „Willa Fortuna” – s.p.z.o.z. w Kołobrzegu i § 9 Regulaminu Organizacyjnego Szpitala Uzdrawiskowego „Willa Fortuna” – S.P.Z.O.Z.

<sup>86</sup> Zakład jako całość jest pracodawcą w rozumieniu Kodeksu pracy, odrębnym w szczególności od swojego organu założycielskiego, który może być pracodawcą jedynie dla kierownika zakładu.



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

W tym miejscu warto postawić pytanie, czy akty stanowiące o utworzeniu zakładu są aktami prawa powszechnie obowiązującego, aktami prawa wewnętrznego czy aktami administracyjnymi<sup>87</sup>. W aktach założycielskich muszą być uregulowane takie zagadnienia jak: nazwa i siedziba podmiotu (tj. obszar działania zakładu i zakres udzielanych świadczeń), cele i zadania, organy i struktura organizacyjna podmiotu, forma gospodarki finansowej<sup>88</sup>. Zakres dostępnych świadczeń to sprawy odnoszące się do wszystkich osób danego terytorium. Akt założycielski nie może być uznany za akt administracyjny<sup>89</sup>. W tym świetle pozostaje kwestia rozstrzygnięcia, czy akt założycielski zakładu jest aktem prawa powszechnie obowiązującego czy prawa wewnętrznego. Z proceduralnego punktu widzenia istnieją przesłanki co do tego, aby akty założycielskie kwalifikować jako akty prawa powszechnie obowiązującego, jako akty prawa miejscowego. Wydawane są one na zasadzie podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy, powiatu lub województwa

<sup>87</sup> Por. P. Chmielnicki, op. cit., s. 92–97.

<sup>88</sup> Por. art. 42 ust. 2 u.d.l.

<sup>89</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 80.



albo przez organ administracji rządowej, a więc we właściwy sposób dla aktów prawa miejscowego<sup>90</sup>.

Orzecznictwo zajmuje się także ustaleniem charakteru uchwały w sprawie nadania statutu podmiotowi leczniczemu niebędącemu przedsiębiorcą i przesłanek ważności uchwały<sup>91</sup>. Bez wątplenia, zgodnie z wyrokiem NSA z 25 lutego 2020 r.<sup>92</sup>, analizowany statut jest aktem prawa miejscowego. Analogiczne stanowisko wynikało z wyroku NSA z 25 września 2019 r.<sup>93</sup>, w którym ponadto stwierdzono, że uchwała w sprawie nadania statutu podmiotowi leczniczemu niebędącemu przedsiębiorcą zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Nie ma ona jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do relacji pomiędzy organami zakładu opieki zdrowotnej, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych. Konsekwencją przyjęcia, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jest prawidłowe stwierdzenie, że podlega ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zatem zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie.

Jak podnosi P. Chmielnicki<sup>94</sup>, problemem jest to, że akty prawa miejscowego nie są postrzegane jako źródła prawa, które powinny zawierać normy bezpośrednio determinujące relacje obywateli z administracją, np. użytkowników zakładów z zakładami administracyjnymi. Zbyt wiele doniosłych spraw dla przebiegu działań administracji w sferze zewnętrznej pozostawiono do uregulowania przez personel zakładów, jakby

<sup>90</sup> Zob. np.: P. Chmielnicki, op. cit., s. 86; E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 53(2), s. 25 oraz M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 54(1), s. 71 i n.

<sup>91</sup> Zob. np. wyrok NSA z 11 IX 2012 r., sygn. II OSK 1818/12 (ONSA i WSA 2013, nr 4, poz. 63) i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok WSA w Poznaniu z 14 IX 2016 r., sygn. IV SA/Po 286/16, LEX nr 2161605; wyrok WSA w Szczecinie z 20 IV 2017 r., sygn. II SA/Sz 119/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/49E4D2B3A8> (dostęp: 30 XI 2020).

<sup>92</sup> Sygn. II OSK 158/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A8B566E929> (dostęp: 10 III 2022).

<sup>93</sup> Sygn. II OSK 2678/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2BF82151D> (dostęp: 10 III 2022).

<sup>94</sup> P. Chmielnicki, op. cit., s. 87.

stanowiły specjalne korporacje samorządowe, samodzielne w działaniu. Korporacją, która ustala reguły postępowania z własnymi członkami, jest nie organ zakładu administracyjnego, ale j.s.t. Wówczas rola aktów prawa miejscowego zostanie dostrzeżona we właściwym świetle.

Uwzględniając powyższe wywody autora<sup>95</sup>, należy zwrócić uwagę na rozróżnienie pomiędzy źródłami prawa powszechnie obowiązującego a aktami wewnętrznymi, które opiera się w szczególności na dwóch cechach: braku konieczności podawania treści aktu do powszechnej wiadomości oraz odmiennym określeniu adresata. Adresatem tym mogą być tylko jednostki/podmioty należące do struktury organizacyjnej administracji, nigdy podmioty pozostające poza tą strukturą. Wydaje się, że w praktyce treść statutów i regulaminów zakładowych dalece wykracza poza rolę przypisaną aktom prawa wewnętrznego.

Analiza problematyki stanowienia norm ogólnych przez organy zakładu pozwala sformułować stanowisko, że działalność ta jest traktowana jako działalność prawotwórcza tych podmiotów, a akty przez nie stanowione – jako źródła prawa. Zasadniczo adresatami tych aktów są użytkownicy zakładu, jego pracownicy i osoby przebywające na terenie zakładu. Są to osoby, które łączy z zakładem szczególny stosunek prawny, co oznacza, że akty te należy traktować, co do zasady, jako akty wewnątrzzakładowe.

### **3. Użytkownicy i korzystanie z zakładu lecznictwa uzdrowiskowego**

#### **3.1. Uwagi ogólne**

Zakłady lecznictwa uzdrowiskowego wykonujące działalność leczniczą, prowadzone są w celu świadczenia uzdrowiskowych usług zdrowotnych ich użytkownikom, polegających na udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego. Zgodnie z ujęciem doktryny prawna regulacja kwestii dopuszczenia obywateli do korzystania ze świadczeń zakładowych przyjmuje różne rozwiązania. Przepisy prawne: (1) mogą ustanawiać dla określonych jednostek (dla wszystkich obywateli czy ogólnie oznaczonych kategorii) prawa podmiotowe, zabezpieczające im świadczenia zakładów określonego rodzaju; (2) mogą ustanowić obowiązek prawny korzystania ze świadczeń zakładów; bądź

---

<sup>95</sup> Ibidem, s. 88.

(3) nie tworzą ani praw podmiotowych, ani obowiązków prawnych korzystania ze świadczeń zakładów, mimo że działają określonego typu zakłady i istnieje możliwość korzystania z ich świadczeń<sup>96</sup>.

Przeniesienie powyższych uwag na grunt uzdrowiskowych usług zdrowotnych powoduje pojawienie się wątpliwości, gdy przepisy prawa nie tworzą praw podmiotowych ani nie ustanawiają obowiązku prawnego korzystania ze świadczeń zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Problemy powstają, gdy (1) zakłady ze względu na ograniczone możliwości faktyczne nie są w stanie zaspokajać potrzeb wszystkich osób ubiegających się o dopuszczenie do korzystania ze świadczeń, zwłaszcza gdy kryteria w tym zakresie są deficytowe, czyli zapotrzebowanie na określone świadczenia przekracza możliwości zakładów do ich realizacji<sup>97</sup> albo (2) zakłady, które spośród osób ubiegających się o przyjęcie do zakładu, wybierają osoby, które gwarantują osiągnięcie celu zakładu<sup>98</sup>. Przykładem są szpitale uzdrowiskowe (i sanatoria uzdrowiskowe) dokonujące kwalifikacji osób do leczenia uzdrowiskowego (wydłużona droga w relacji NFZ – zakład lecznictwa uzdrowiskowego).

Istotny problem dotyczy tego, jak zabezpieczyć równość praw obywateli i sprawiedliwy rozdział świadczeń zakładowych w sytuacji, gdy tylko część kandydatów może być przyjęta do zakładu. J. Starościak wyprowadził trzy zasady: (1) równości praw wszystkich obywateli w korzystaniu z usług wszelkich zakładów, (2) sprawiedliwego rozdziału usług zakładowych i (3) rozbudowy przez państwo zakładów służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli<sup>99</sup>. Tak przyjęte zasady korespondują z zasadą równości praw obywateli do korzystania ze świadczeń zakładowych, wynikającą z konstytucyjnej zasady równości praw obywateli i zasadą, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ocena potrzeby uzyskania świadczeń zdrowotnych nie polega na ocenie prawniczej, ale na ocenie, której dokonać może specjalista dysponujący wiedzą w określonym zakresie, a w kontekście zakładu lecznictwa uzdrowiskowego będzie to bez wątpienia lekarz oceniający potrzebę przyjęcia pacjenta.

<sup>96</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 223–224.

<sup>97</sup> M. Kasiński, op. cit., s. 332.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 229.

<sup>99</sup> Por. J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 118–119.

Ustalenie kryteriów dopuszczenia do korzystania z uzdrowskich świadczeń zdrowotnych może przybierać charakter dalece formalny (weryfikacja skierowania na leczenie uzdrowskie) lub charakter prostych czynności faktycznych (zaświadczenie, skierowanie, zlecenie, wpis na listę oczekujących, udzielenie świadczenia albo skreślenie z tej listy)<sup>100</sup>. Wybór spośród tych form jest słabo skorelowany z charakterem uprawnienia do świadczenia, tzn. czy chodzi o dopuszczenie do korzystania ze świadczeń, do których obywatel ma prawo, czy które obywatel ma obowiązek uzyskać. Korzystanie z zakładu wymaga dopuszczenia także wtedy, gdy przysługuje prawo do uzyskania świadczeń. Akt dopuszczenia do korzystania z zakładu powinien obejmować następujące działania: (1) stwierdzenie zakresu prawa do korzystania, wynikające z tego świadczenia, (2) określenie zakresu świadczeń i w konsekwencji (3) udzielenie świadczeń<sup>101</sup>.

Zagadnienie praw i obowiązków osób korzystających ze świadczeń zakładów lecznictwa uzdrowskiego, nawiązujących stosunki prawne z tego typu zakładami, należy rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Pierwszy to zagadnienie praw obywateli do korzystania ze świadczeń zakładów (podmioty pozostające na zewnątrz zakładu<sup>102</sup>), drugi to kwestia praw i obowiązków użytkowników zakładów, osób dopuszczonych do korzystania ze świadczeń zakładowych (podmioty, które już znalazły się w szczególnym stosunku zależności zakładowej<sup>103</sup>). Powyższe uwzględnienie zawęży dalsze rozważania do szczególnej grupy użytkowników – pacjentów zakładów lecznictwa uzdrowskiego<sup>104</sup>.

Uwagę zwraca, że podział ten koresponduje z przytoczoną już legalną definicją pacjenta, a istotne znaczenie ma kwestia, że osoba ta (czyli

---

<sup>100</sup> R. Bulejak, *Zaskarżalność czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego do wojewódzkiego sądu administracyjnego*, „Folia Iuridica Wratislavenensis” 2012, vol. 1, no. 2, s. 153 i n.

<sup>101</sup> Szerzej: S. Kraszewski, *Świadczenie w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury, w: Obywatel–przedsiębiorstwo (zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, pod red. E. Łętowskiej, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 223 i 374.

<sup>102</sup> Zob. Regulamin pobytu gościa hotelowego w Szpitalu Uzdrowskim „Willa Fortuna” – S.P.Z.O.Z. w Kołobrzegu, <https://bip.willafortuna.pl/organizacja/struktura-organizacyjna/149-regulamin-organizacyjny> (dostęp: 10 III 2022).

<sup>103</sup> Zob. Regulamin pobytu pacjenta w Szpitalu Uzdrowskim „Willa Fortuna” – S.P.Z.O.Z. w Kołobrzegu, <https://bip.willafortuna.pl/organizacja/struktura-organizacyjna/149-regulamin-organizacyjny> (dostęp: 10 III 2022).

<sup>104</sup> Prawa i obowiązki pacjenta – kuracjusza w Szpitalu Uzdrowskim „Willa Fortuna” – S.P.Z.O.Z. w Kołobrzegu, <https://bip.willafortuna.pl/organizacja/struktura-organizacyjna/149-regulamin-organizacyjny> (dostęp: 10 III 2022).

„każda osoba”, „każdy człowiek”) „zwraca się o możliwość korzystania” lub „już korzysta” ze świadczeń zdrowotnych, bez względu na tytuł, to znaczy bez względu na posiadanie lub nieposiadanie uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Aktualnie zamknięty zbiór podmiotów, z którym pacjent wchodzi w relacje, oznacza, że pacjentem nie jest osoba korzystająca w celu poprawy swojego zdrowia z usług podmiotu, który nie jest podmiotem leczniczym. Ponieważ przepisy prawa wprowadzają określone obowiązki lub dozwoleństwo w celu ochrony praw i wolności człowieka podczas „zwracania się o” świadczenia zdrowotne lub „korzystania z” nich, powinny być one formułowane za pomocą zwrotów na tyle precyzyjnych, żeby nie dochodziło do ich różnej interpretacji<sup>105</sup>.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 9 ustawy uzdrowiskowej do zadań Ministra Zdrowia należy w szczególności ustalanie zasad kierowania i kwalifikowania pacjentów do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Minister Zdrowia określił w drodze rozporządzenia zasady kierowania i kwalifikowania pacjentów do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, kierując się bezpieczeństwem pacjenta, a także wskazaniem nauki i praktyki (art. 19 ust. 3). W tym zakresie jest aktualne<sup>106</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie zasad kierowania i kwalifikowania pacjentów do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego<sup>107</sup>. Określa ono wskazania<sup>108</sup> i przeciwwskazania<sup>109</sup> do leczenia uzdrowiskowego (rehabilitacji uzdrowiskowej) stanowiące podstawę kwalifikowania<sup>110</sup> pacjenta (§ 1).

<sup>105</sup> D. Karkowska, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2009, s. 210.

<sup>106</sup> Przedmiotowe rozporządzenie było poprzedzone Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 II 2007 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 285), które z dniem 8 I 2012 r. utraciło moc na podstawie art. 13 uzdrowiskowej ustawy zmieniającej.

<sup>107</sup> Tekst jedn. Dz.U. poz. 14.

<sup>108</sup> W załączniku nr 1 przedmiotowego rozporządzenia określono szczegółowe wskazania i przeciwwskazania do leczenia uzdrowiskowego w poszczególnych rodzajach zakładów lecznictwa uzdrowiskowego z podziałem na różnego rodzaju choroby.

<sup>109</sup> Zgodnie z § 5 rozporządzenie określa ogólne przeciwwskazania dla wszystkich rodzajów leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej.

<sup>110</sup> Przy kwalifikowaniu pacjenta do zakładu lecznictwa uzdrowiskowego lekarz ocenia według § 4 rozporządzenia: (1) stan zdrowia pacjenta; (2) możliwość leczenia uzdrowiskowego przy wykorzystaniu właściwości naturalnych surowców leczniczych; (3) przebieg choroby będącej wskazaniem do leczenia uzdrowiskowego lub rehabilitacji uzdrowiskowej, w ramach kierunków leczniczych uzdrowisk; (4) efekty przebytego w przeszłości leczenia uzdrowiskowego lub rehabilitacji uzdrowiskowej, jeżeli pacjent korzystał z tej formy leczenia lub rehabilitacji; (5) zdolność pacjenta do samoobsługi

### 3.2. Prawa i obowiązki użytkowników zakładów lecznictwa uzdrowiskowego

Moment przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu skutkuje więc tym, że staje się ona podmiotem praw i obowiązków, które przysługują bądź obciążają użytkowników danego typu zakładu, a więc pacjentów w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego. Określenie praw i obowiązków zastrzeżone jest wyłącznie ustawodawstwu, jak i z przepisów wydanych na podstawie upoważnień ustawowych, stąd te związane z korzystaniem z zakładów powinny być nakładane w formie zgodnej z tą zasadą<sup>111</sup>. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają także omówione już regulamin i statut zakładowy. Niemniej jednak zakres praw i obowiązków pacjenta zakładu wynikający bezpośrednio z ustaw, w większości stanowi skuteczną ochronę przed nieuprawnionym rozszerzeniem i stosowaniem władztwa zakładowego.

Zaliczenie danej osoby, a więc pacjenta, do grona użytkowników zakładu następuje w określonym celu i aby był on osiągnięty, zasadniczym uprawnieniem użytkownika jest prawo do korzystania ze świadczeń<sup>112</sup> zakładowych, tu uzdrowiskowych. Każdy pacjent staje się więc usługobiorcą uprawnionym do korzystania np. z zabiegów leczniczych. Określenie uprawnień użytkowników pokrywa się z wyliczeniem rodzajów świadczeń udzielanych przez dany rodzaj zakładu lecznictwa uzdrowiskowego. Pozbawienie użytkownika tego uprawnienia prowadzi do eliminacji z grona użytkowników. W literaturze podnosi się, że trudno wskazać uniwersalny *stricte* katalog zakładowych uprawnień użytkowników – usługobiorców<sup>113</sup>. Zakładowe organy legislacyjne przywiązują bowiem do nich z reguły mniejszą wagę.

Każdy zakład lecznictwa uzdrowiskowego przynajmniej formalnie został zobowiązany do stworzenia gwarancji respektowania praw pacjenta jako użytkownika zakładu<sup>114</sup>. Instytucjonalnie gwarancje respektowania praw pacjenta można podzielić na dwie kategorie: prewencyjne i kompensacyjne<sup>115</sup>. Pierwsze obejmują oddziaływanie kierownika, który uchwała

i samodzielnego poruszania się lub zdolność pacjenta do samoobsługi i samodzielnego przemieszczania się na wózku inwalidzkim.

<sup>111</sup> S. Kraszewski, op. cit., s. 397.

<sup>112</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 156.

<sup>113</sup> Zob. S. Kraszewski, op. cit., s. 396.

<sup>114</sup> Zob. D. Karkowska, op. cit., s. 180.

<sup>115</sup> M. Żelichowski, *Prawo do ochrony życia i do ochrony zdrowia*, „Rzeczpospolita” z 3 III 1999 r.



regulamin organizacyjny – nie może on naruszać praw pacjenta, a więc nie tylko nie może ich pomijać lub ograniczać, lecz także musi być tak sformułowany, aby w organizacji i porządku procesu udzielania świadczeń zdrowotnych owe prawa były w pełni uwzględnione, a ich przestrzeganie zagwarantowane<sup>116</sup>. Aktualnie w publicznych zakładach teoretycznie gwarancje prewencyjne obejmuje oddziaływanie rad społecznych w sferze poprawy i sytuacji ochrony pacjenta, jako reprezentanta użytkowników zakładu, które wyposażono w kompetencje do przedstawiania kierownikowi wniosków i opinii w sprawach regulaminu organizacyjnego oraz dokonywania okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu. W praktyce jednak zarówno wąski zakres tematów związanych z prawami pacjenta, jak i niedoceniające przez podmioty tworzące wagi społecznej rad, sprawiają, że sprawy te stanowią niewielki zakres ich aktywności<sup>117</sup>. Gwarancje kompensacyjne płyną natomiast wprost z postanowień u.p.p., dotyczą zadośćuczynienia za doznaną krzywdę z tytułu naruszenia wskazanych praw pacjenta w toku udzielania świadczeń zdrowotnych.

Zasadniczym obowiązkiem użytkownika zakładu – pacjenta korzystającego z usług uzdrowiskowych – jest współdziałanie z podmiotem świadczącym usługi w celu osiągnięcia pożądanego efektu jego działalności, czyli zaopatrzenie w określone dobro, co przekłada się na współdziałanie z organami zakładu dla osiągnięcia celu zakładu. Ten obowiązek to korelat zasadniczego uprawnienia użytkownika do korzystania ze świadczeń zakładowych. Realizacja owego obowiązku nie jest możliwa bez nałożenia na użytkowników (pacjentów) danego typu zakładu innych obowiązków, które w przepisach prawa zaliczane są do obowiązków podstawowych. Do tej grupy należą w szczególności następujące obowiązki: (1) przestrzeganie aktów tworzących normy ogólne, w tym regulaminów zakładowych; (2) wykonywanie indywidualnych aktów zakładowych; (3) poszanowanie mienia zakładu; (4) właściwe zachowanie się wobec pracowników zakładu i innych użytkowników<sup>118</sup>.

Przestrzeganie regulaminów zakładowych zagwarantowane jest wieloma środkami władczymi<sup>119</sup>. W zależności od przedmiotu świad-

<sup>116</sup> D. Karkowska, op. cit., s. 181.

<sup>117</sup> Por. art. 48 ust. 2 pkt 2 lit. f i pkt 3 u.d.l.; ponadto zob. np. J. Halik, *Ochrona interesów pacjenta w przepisach ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i kodeksie etyki lekarskiej*, „Antidotum” 1992, nr 5, s. 34.

<sup>118</sup> Por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 237 i 235–241.

<sup>119</sup> Szerzej: M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 119 i 139.



czenia są to: przymus bezpośredni, udzielenie upomnienia lub nagany, okresowe niedopuszczenie do korzystania ze świadczeń, ograniczenie świadczeń, wydalenie z zakładu. Egzekwowanie obowiązków jest zatem zróżnicowane w zależności od tego, jaka jest określona podstawa korzystania ze świadczeń.

Jeżeli korzystanie z działalności zakładu oparte jest tylko na prawie podmiotowym, to egzekwowanie obowiązków użytkownika opiera się na regulacjach typu porządkowego. Wiele takich postanowień ma swoje źródło w instytucjach ochrony prawa własności, każdy podmiot administracji świadczący usługi reprezentuje wobec usługobiorcy prawa właściciela środków materialnych świadczenia usługi. Sankcjami za niestosowanie się do tych przepisów może być zmniejszenie zakresu świadczeń, czasowe ich wstrzymanie, szczególne obostrzenia regulaminu i wreszcie najsurowsza sankcja – pozbawienie dostępu do usług.

Trzeba jednak wziąć pod uwagę sytuację, że to władztwo zakładowe jest niezbędne do realizacji celów zakładu lecznictwa uzdrowskiego będącego podmiotem leczniczym. Konieczne jest zatem podporządkowanie pacjentów poleceniom kierownictwa, co może oznaczać, że cele szpitala czy sanatorium uzdrowskiego określają granice władztwa zakładowego, poza które organy owego zakładu wykroczyć nie mogą.

Wygaśnięcie prawa do korzystania ze świadczeń zakładowych jest zależne od następujących przyczyn<sup>120</sup>: (1) śmierci użytkownika, rezygnacji z korzystania, (2) zwolnienia z korzystania, gdy nie jest obowiązkowe, (3) osiągnięcia przez użytkownika celu zakładu, (4) skreślenia z listy użytkowników, (5) likwidacji zakładu. We wszystkich przypadkach korzystanie ze świadczeń zakładowych jest dobrowolne, a więc zależne od woli użytkownika. Korzystanie ze świadczeń zdrowotnych realizowanych w ramach lecznictwa uzdrowskiego przez zakład lecznictwa uzdrowskiego wpisuje się zatem w ten kanon.

## Podsumowanie

Istota uzdrowskiego władztwa zakładowego to zakres upoważnień organów zakładu lecznictwa uzdrowskiego do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami i osobami, które znalazły się na jego terenie. Sferę stosowania środków

---

<sup>120</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 238.

administracyjnoprawnych przez organy zakładu ustala akt prawny o utworzeniu zakładu, sprecyzowane są zaś w regulaminie lub w statucie danego zakładu, przy czym uchwała w sprawie nadania statutu zakładu jest aktem prawa miejscowego.

Regulamin organizacyjny i statut zakładu lecznictwa uzdrowiskowego jako podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą należą do grupy aktów zakładowych. Są to akty normatywne klasyfikowane jako źródła prawa administracyjnego. Z przeprowadzonych analiz wynika, że statut określa organizację zakładu administracyjnego, kompetencje jego organów i zarys struktury organizacyjnej, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w zakładzie. Regulamin natomiast często określa prawa i obowiązki użytkowników zakładu administracyjnego, sposób korzystania z tych praw i wypełniania obowiązków przez użytkowników zakładu z uwzględnieniem cennika usług za leczenie, a także szczegółowo określoną strukturę organizacyjną podmiotu leczniczego.

Władztwo zakładowe stosowane w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego to władztwo „pełne” obejmujące uprawnienia do stanowienia norm ogólnych. Wewnętrzne normy zawarte w statutach i regulaminach zakładowych tworzą obowiązki i przyznają uprawnienia w stosunku do podmiotów organizacyjnie lub służbowo podporządkowanych organowi wydającemu dany akt, dotyczą pacjenta i personelu medycznego. Przyjęcie danego pacjenta, w poczet użytkowników zakładu, następuje w określonym celu i aby był on osiągnięty zasadniczym uprawnieniem pacjenta jest prawo do korzystania ze świadczeń zakładowych, tu uzdrowiskowych. Zasadniczym obowiązkiem użytkownika korzystającego z usług uzdrowiskowych zakładu jest współdziałanie z podmiotem świadczącym usługi w celu osiągnięcia pożądanego efektu jego działalności, czyli leczenia. Przestrzeganie władztwa zakładowego gwarantuje wiele władczych środków prawnych, przy czym korzystanie z zakładu lecznictwa uzdrowiskowego jest dobrowolne.

## **SPA INSTITUTION GOVERNANCE AND ITS INFLUENCE ON THE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF PATIENTS OF THE SPA TREATMENT FACILITY**

### **Summary**

The article presents the institution of corporate governance in spa treatment entities that conduct organized activities in the field of providing spa health care services and spa rehabilitation. Using the term health resort management adopted for the

purposes of this study, attention is drawn to the general administrative powers of the health resort authorities towards users (patients). There is no doubt that this sovereignty is necessary to achieve the objectives of a given entity. In the case presented here, the goal of the health resort treatment facility is to conduct spa treatment and to provide patients with guaranteed health services in this area. This study confirms that the acts of corporate law include organizational regulations and the statute of the health resort in the health resort. Against their background, reference is made to the problem of compliance with the corporate governance guaranteed by authoritative legal measures.

The aim of the study is to analyze and evaluate the legal regulations concerning the authority used in the spa treatment facility. In this matter, the concept and essence of the institution of corporate governance on the grounds of doctrine and jurisprudence are discussed, and a catalog of features typical of spa company governance is indicated. The institution of the company regulations and statutes of the spa treatment facility is also examined, indicating the characteristics and legal nature of the standards established by company bodies, in terms of both the legal forms of operation of the facility and the sources of law. The issues of users and the use of a spa treatment facility allow for the indication of the rights and obligations of users of this type of facility, along with showing doubts regarding the issue of paying fees for health services in the field of spa treatment or spa rehabilitation.

**Keywords:** company governance – spa treatment facility – regulations and statute of the medical entity – rights and obligations of users – patients

## LITERATURA

- Banaszczyk Z., *Formy prowadzenia działalności leczniczej*, w: *Institucje Prawa Medycznego*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2018.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Brzezicki T., Masternak M., *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Bulejak R., *Zaskarżalność czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego do wojewódzkiego sądu administracyjnego*, „*Folia Iuridica Wratislavenensis*” 2012, vol. 1, no. 2.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., Pośluszny J., *Zakład publiczny*, w: *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.
- Demiński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
- Dercz M., *Komentarz do art. 23*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014.

- Elżanowski M., *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 8/9.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Halik J., *Ochrona interesów pacjenta w przepisach ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i kodeksie etyki lekarskiej*, „Antidotum” 1992, nr 5.
- Howorka B., *Wewnątrzzakładowe akty normatywne*, „Nowe Prawo” 1986, nr 9.
- Jabłoński M., *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
- Karkowska D., *Prawa pacjenta*, Warszawa 2009.
- Karkowski T.A., *Świadczenia szpitalne w powiązaniu z procesami zaopatrzenia medycznego i niemedycznego*, Warszawa 2015.
- Kasiński M., *Podmioty administrujące. Zakład publiczny (administracyjny)*, w: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021.
- Kawa S., *Pobieranie opłat przez SPZOZ za świadczenia zdrowotne*, <https://www.rynekzdrowia.pl/Rynek-Zdrowia/Pobieranie-przez-SPZOZ-oplat-za-swadczenia-zdrowotne,137564,2.html> (dostęp: 10 III 2022).
- Klonowski K., *Ochrona praw użytkownika zakładu administracyjnego*, w: *Instytucje wspólnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik et al., Kraków 2001.
- Komentarz do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, pod red. A. Pietraszewskiej-Machety, Warszawa 2015.
- Kowalczyk-Pogorzelska A., *Czy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą pobierać opłaty od pacjentów?*, „Medinfo. Dodatek specjalny: Prawo dla medycyny”, listopad 2012.
- Kraszewski S., *Świadczenie w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury*, w: *Obywatel-przedsiębiorstwo (zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, pod red. E. Łętowskiej, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- Kubot Z., *Opłaty za świadczenia zdrowotne udzielane przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 2012, nr 44.
- Kubot Z., *Pozakontraktowe świadczenia opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 2010, nr 1.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Narolski M., Łokaj M., *Działalność lecznicza. Podmioty wykonujące działalność leczniczą*, Warszawa 2013.
- Nowak-Kubiak J., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ochendowski E., *Formy działania zakładu*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego*, Poznań 1968.
- Ochendowski E., *Organy administracji niespolonej i zakłady administracyjne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 1977.
- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32 – Współczesne problemy administracji publicznej.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń, 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 53(2).

- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Olejniczak-Szałowska E., *Źródła prawa administracyjnego*, w: *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, pod red. M. Stahl, Warszawa 1991.
- Paszowska M., *Obowiązki informacyjne sanatorium uzdrowskiego wobec pacjentów w świetle teorii asymetrii informacji*, „Biuletyn Uzdrowski” 2017, nr 62(3).
- Pietraszewska-Macheta A., Nowak F., *Dopłaty do świadczeń gwarantowanych. Możliwości prawne współfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu” 2015, nr 4(45).
- Raszewska-Skałeczka R., *Kwestia związania prawnego i swobody zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego*, w: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, pod red. A. Błasia, K. Nowackiego, „Prawo” 2005, t. CCXCV.
- Raszewska-Skałeczka R., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVII.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego w polskim prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1 – Założenie racjonalnego prawodawcy w polskim porządku prawnym. Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesięciopięciolecia Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Raszewska-Skałeczka R., *Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016.
- Stankiewicz R., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2020.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.
- Szewczyk M., Ziemiński K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 54(1).
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Walasek-Walczak U., *Komentarz do art. 23*, w: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzycy, Warszawa 2013.
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik*, Tübingen 1922.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
- Wronkowska S., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4(10).

Zemke-Górecka A., *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*, Warszawa 2010.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Zimna T., *Zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2007.

Żelichowski M., *Prawo do ochrony życia i do ochrony zdrowia*, „Rzeczpospolita” z 3 III 1999.

ANNA DĄBROWSKA\*

## Historia powstania regionalnych trybunałów praw człowieka<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Aktualnie na świecie funkcjonują trzy regionalne trybunały praw człowieka – Europejski Trybunał Praw Człowieka (Trybunał Europejski), Międzypamerykański Trybunał Praw Człowieka (Trybunał Amerykański) oraz Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów (Trybunał Afrykański). Ich utworzenie i działalność mają nierozwalny związek z powstaniem i działalnością międzyrządowych organizacji międzynarodowych w poszczególnych regionach świata. Z uwagi na ten fakt wszystkie trzy organy są fundamentalnymi elementami regionalnych systemów ochrony praw człowieka, ustanowionych przez te organizacje w poszczególnych częściach świata. Trybunały zostały utworzone w ramach rozwoju prawa międzynarodowego i wyodrębnienia się praw człowieka jako gałęzi tego prawa. Podmiotami procesowymi dla tych organów mogą być również jednostki jako podmioty skarżące<sup>2</sup>. W konsekwencji tego faktu przedmiotową analizą nie zostanie objęty Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zdaniem autorki

---

\* Anna Dąbrowska, dr, LL.M., Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, e-mail: anna.dabrowska@uthrad.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7843-3816>.

<sup>1</sup> Prezentowane w niniejszym opracowaniu rozważania są zmodyfikowaną i uaktualnioną wersją jednego z rozdziałów monografii autorki. Szerzej zob. A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały praw człowieka. Analiza prawnooporównawcza*, Toruń 2021.

<sup>2</sup> Por. T. Wiślak, *Pojęcie „międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości” na kanwie Hansa Kelsena projektu sądu światowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 466.



bowiem nie jest on wyspecjalizowanym trybunałem praw człowieka z uwagi na brak mechanizmu skargowego bezpośrednio dostępnego jednostce<sup>3</sup>, jaki został przewidziany w odniesieniu do regionalnych trybunałów praw człowieka<sup>4</sup>.

Biorąc pod uwagę odmienności kulturowe występujące pomiędzy regionami świata, a także zróżnicowanie pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego państw należących do reżimów praw człowieka, można ocenić skalę podobieństw i różnic nie tylko w zakresie genezy, lecz także podstaw prawnych utworzenia regionalnych trybunałów praw człowieka.

W artykule ukazano historyczne uwarunkowania powstania regionalnych trybunałów praw człowieka, wskazujące na ścisły związek z funkcjonowaniem regionalnych struktur w postaci międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Geneza i podstawy prawne działania regionalnych trybunałów praw człowieka oraz istniejące między nimi różnice i podobieństwa w tym aspekcie są następstwem złożonych procesów mających związek z tworzeniem tytułowych trybunałów oraz przyjmowaniem regionalnych dokumentów różniących się pod względem okresu i formy ich przyjęcia. Procesy integracji w poszczególnych regionach nie są nawet porównywalne.

## 1. Historyczna rekonstrukcja zdarzeń, które wpłynęły na utworzenie regionalnych trybunałów praw człowieka

Wszystkie trybunały praw człowieka powstały z inicjatywy organizacji międzynarodowych o charakterze międzyrządowym<sup>5</sup>, funkcjonujących

---

<sup>3</sup> Szerzej zob. P. Sadowski, *A Safe Harbour or a Sinking Ship? On the Protection of Fundamental Rights of Asylum Seekers in Recent CJEU Judgments*, „European Journal of Legal Studies” 2019, vol. 11, no. 2, s. 29–64.

<sup>4</sup> Warto podkreślić, że część przedstawicieli doktryny sygnalizuje, że TSUE – zwłaszcza po nadaniu Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej mocy formalnoprawnie wiążącej i po wieloletnim pogłębianiu dialogu między TSUE a Trybunałem Europejskim – staje się trybunałem praw człowieka. Zob. w tym aspekcie np. B. Gronowska, *Organy organizacji regionalnych a ochrona praw człowieka*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 136; M. Balcerzak, *Podstawy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Toruń 2017, s. 113. Autorka nie popiera jednak tego poglądu.

<sup>5</sup> Szerzej na temat pojęcia i istoty organizacji międzynarodowych zob. E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007, s. 122–128.

w poszczególnych regionach<sup>6</sup> – Rady Europy, Organizacji Państw Amerykańskich i Organizacji Jedności Afrykańskiej. Są one więc nierozdzielnie związane z regionalnymi systemami ochrony praw człowieka – europejskim, interamerykańskim (miedzyamerykańskim) i afrykańskim, i uzupełniają uniwersalny system Organizacji Narodów Zjednoczonych oparty na Karcie Narodów Zjednoczonych<sup>7</sup>, Powszechnej deklaracji praw człowieka<sup>8</sup> i międzynarodowych paktach praw człowieka<sup>9</sup>.

Początkowe obawy, że regionalne systemy ochrony praw człowieka mogą podważać uniwersalny system praw człowieka, częściowo ustąpiły miejsca bardziej pozytywnemu odbiorowi odgrywanej przez nie roli<sup>10</sup>. Zapewniają one kluczową ochronę praw człowieka w regionach i są ściśle powiązane z regionalnymi wydarzeniami politycznymi i integracją. Twórcy organizacji regionalnych słusznie uważali, że mogą one pomóc w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz w regulowaniu sporów międzynarodowych.

Aby znaleźć motywy utworzenia trybunałów praw człowieka, należy przestudiować wydarzenia historyczne na poszczególnych kontynentach. 5 maja 1949 r. w Londynie został przyjęty Statut Rady Europy<sup>11</sup> (dalej RE), najstarszej na kontynencie europejskim organizacji. Pomysł

---

<sup>6</sup> Regionalizm obejmuje proces zmierzający do utworzenia regionu, który swoim obszarem wykracza znacznie poza granice terytorium jednego państwa (powstaje wtedy swoiste grupowanie państw), *ibidem*, s. 12.

<sup>7</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26 VI 1945 r., United Nations Treaty Series, XVI, vol. 1 (Dz.U. 1947 Nr 23, poz. 90 ze zm.).

<sup>8</sup> Na temat odzwierciedlenia standardów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w późniejszych traktatach międzynarodowych z dziedziny ochrony praw człowieka zob. *Wspólny standard do osiągnięcia*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1998.

<sup>9</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169).

<sup>10</sup> Nadal są jednak obecne w doktrynie. Tematyka ta jest więc przedmiotem sporu. Warto w tym aspekcie zapoznać się na przykład z artykułem P. Sadowskiego, *The EU's approach to the extraterritorial processing of asylum claims and its compliance with international law*, „Revista General de Derecho Europeo” 2021, no. 53, s. 28–78.

<sup>11</sup> Statut Rady Europy został podpisany w Londynie 5 V 1949 r., wszedł w życie 3 VII 1949 r., European Treaty Series No. 1; Polska jest jego stroną od 1991 r. (Dz.U. 1994 r. Nr 118, poz. 565). Państwami założycielskimi organizacji były państwa europejskie tzw. dawnego bloku zachodniego: Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Szwecja oraz Wielka Brytania.

jej powołania zrodził się w okresie międzywojennym, lecz bezpośrednim impulsem do jej powstania był kongres haski<sup>12</sup>, zorganizowany w dniach 7–10 maja 1948 r. z inicjatywy Międzynarodowego Komitetu Koordynacji Ruchów na rzecz Zjednoczenia Europy<sup>13</sup> pod przewodnictwem Winstona Churchilla. Wówczas to po raz pierwszy pojawiły się takie określenia jak „unia europejska” czy „swobodny przepływ osób”, a także propozycje przyjęcia karty praw człowieka, przestrzegania której postanowień pilnowałby trybunał międzynarodowy. Kongres zakończył się przyjęciem Przesłania dla Europejczyków, w którym jego twórcy podkreślili, że „pragną Europy zjednoczonej, gdzie na całym jej obszarze powróci wolność poruszania się osób, przepływu idei i dóbr [...], pragną Karty Praw Człowieka gwarantującej wolność myśli, stowarzyszeń, wypowiedzi, a także prawo do tworzenia opozycji politycznej; pragną Trybunału Sprawiedliwości z odpowiednimi sankcjami dla wprowadzenia takiej Karty”<sup>14</sup>. W pierwszych latach RE była tworzona na podstawie idei, które prezentowali m.in. Robert Schuman, Duncan Sandys, Alcide De Gasperi czy Paul-Henri Spaak, a przede wszystkim na koncepcji tzw. Stanów Zjednoczonych Europy przedstawionej na kongresie haskim przez Winstona Churchilla<sup>15</sup>.

Powstanie organizacji było wynikiem idei integracyjnych i federalistycznych, jakie pojawiły się w Europie Zachodniej po II wojnie światowej. Mimo początkowych trudności związanych z określeniem roli Rady Europy w procesach integracyjnych wypracowała sobie ona stabilną i silną pozycję w regionie jako ostoja wartości demokratycznych, rządów prawa i praw człowieka, a także jako promotor ujednoczenia krajowych porządków prawnych. Rada Europy, nazywana czasem „demokratycznym sumieniem Europy”, w swojej działalności traktatowej, obejmującej sprawy kulturalne, społeczne, gospodarcze, naukowe czy prawne, rozwija „prawo międzynarodowe Europy”, dostosowujące rozwiązania uniwersalne do warunków europejskich. Budowane jest ono na mocnym fundamencie w postaci trzech podstawowych wartości,

---

<sup>12</sup> Szerzej na temat kongresu haskiego: *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe: Actes du Colloque de Strasbourg (8–10 juin 1995)*, ed. M.T. Bitsch, Berne 1997.

<sup>13</sup> Szerzej na temat idei i ruchu na rzecz jedności europejskiej: G.L. Weil, *The European Convention on Human Rights: Background, Development and Prospects*, Leyden 1963, s. 21–24.

<sup>14</sup> *Message to Europeans*, Congress of Europe, The Hague, 10 May 1948, Resolutions, International Committee of the Movements for European Unity, London–Paris 1948, s. 15.

<sup>15</sup> K. Orzeszyńska, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2020, s. 104.

które tworzą: demokracja, rządy prawa i prawa człowieka<sup>16</sup>. W literaturze wyrażany jest pogląd, że powołanie Rady Europy było też polityczną odpowiedzią na ideologię komunistyczną i napięcia związane z zimną wojną<sup>17</sup>.

Twórcy organizacji nie mieli świadomości, że stanie się ona jedną z najważniejszych organizacji międzynarodowych na kontynencie europejskim i odniesie aż taki sukces<sup>18</sup>. Najbardziej spektakularnym osiągnięciem RE jest doprowadzenie do faktu, że kontynent europejski stał się obszarem wolnym od kary śmierci<sup>19</sup> (z wyjątkiem Białorusi, gdzie kara ta nadal może być orzekana i jest wykonywana). Sukces organizacji stał się sukcesem Europy jako takiej, bo najpierw potrafiła ona zintegrować państwa odpowiedzialne za II wojnę światową z systemem demokracji zachodnioeuropejskich, a potem – w latach 70. XX w. – objąć swym wpływem nowe demokracje na zachodzie (Hiszpanię i Portugalię) i południu (Grecję), a wreszcie – w latach 90. XX w. – dokonać absorpcji postkomunistycznych państw dawnego bloku sowieckiego. Nie były to zadania proste i oczywiście to nie Rada Europy była ich główną siłą sprawczą. Jednak organizacja ta potrafiła nie tylko szybko wyprowadzać wnioski z zachodzących przemian (niejako na kredyt przyjmując niektóre państwa, gdy tylko pojawiała się w nich szansa na zwrot ku demokracji i rządowi prawa), lecz także je antycypować, przygotowując siebie i innych do rewolucji europejskiej końca poprzedniego stulecia<sup>20</sup>.

Zakres przedmiotowy działania Rady Europy został określony w jej akcie założycielskim, z którego wyłączono *explicite* jedynie sprawy dotyczące obronności<sup>21</sup> (art. 1 lit. d Statutu RE). Państwa neutralne nie chciały bowiem przyłączyć się do organizacji wojskowej, podczas gdy inne – które należały do paktu wojskowego – nie chciały ingerować w jego kompetencje. W rzeczywistości spośród dziesięciu ówczesnych

<sup>16</sup> J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014, s. 461–468.

<sup>17</sup> G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 91.

<sup>18</sup> Szerzej na temat wielopłaszczyznowych działań i dokonań RE zob. A. Dąbrowska, T. Dąbrowski, *Rada Europy jako „dobro wspólne” społeczności europejskiej*, w: *Służąc dobru wspólnemu*, pod red. K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuka, Lublin 2016, s. 103–116.

<sup>19</sup> J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 5, s. 7.

<sup>20</sup> L. Garlicki, *Słowo wstępne*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009, vol. VII, z. 2, Numer specjalny: ochrona praw człowieka, s. 5.

<sup>21</sup> B. Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Strasbourg 2013, s. 9.

państw członkowskich Rady Europy poza NATO (będącym przecież układem wojskowym) pozostawały jedynie Austria, Irlandia, Szwecja i Szwajcaria<sup>22</sup>.

Rada Europy określana bywa mianem „organizacji wartości”<sup>23</sup>, szczególnie wagę przywiązuje bowiem do tworzenia i wdrażania w życie standardów<sup>24</sup> dotyczących demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka<sup>25</sup>. Mimo że do zadań RE nie należą kwestie obronności, wspomniane wartości służą podstawowemu celowi zarówno ONZ, jak i organizacji regionalnych, w tym Rady Europy, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa. W ostatnich latach w dokumentach RE jest ono rozumiane jako tzw. bezpieczeństwo demokratyczne. Nie obejmuje wyłącznie zabezpieczenia państw przed wybuchem wojny, dotyczy również bezpieczeństwa w innych dziedzinach – natury ekonomicznej, ekologicznej, socjalnej itp. Bezpieczeństwo demokratyczne zależy od spełnienia trzech podstawowych warunków: demokracji, praworządności i przestrzegania praw człowieka. Stanowią one jednocześnie kryterium decydujące o przyjęciu państwa do RE lub o zawieszeniu czy wykluczeniu z tej organizacji (zob. art. 3, 4 i 8 Statutu RE).

Państwa podpisujące Statut RE potwierdziły w preambule traktatu „swoje głębokie przywiązanie do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji”. Do działań zapewniających osiągnięcie większej jedności państw członkowskich włączono ponadto „przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności” (art. 1 lit. b Statutu RE). Mocą postanowień art. 1 lit. a Statutu RE uzasadniony został cel istnienia tej organizacji, którym jest „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić

---

<sup>22</sup> F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasbourg 2005, s. 19.

<sup>23</sup> J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 17, s. 172.

<sup>24</sup> Zgodnie z definicjami słownikowymi *standardem* jest „przeciętna norma (...), wzorzec”, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. IV, Warszawa 2003, s. 513; *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. III, Warszawa 1981, s. 318.

<sup>25</sup> L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, s. 67; J. Petaux, *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe*, Strasbourg 2009, s. 45. Por. Z. Bauman et al., *Democracy on the Precipice: Council of Europe Democracy Debates 2011–2012*, Strasbourg 2012.

ich postęp ekonomiczny i społeczny". W art. 3 Statutu RE zawarte jest natomiast zobowiązanie państw do kierowania się zasadą rządów prawa i gwarantowania podstawowych praw człowieka wszystkim osobom znajdującym się w granicach jurysdykcji danego państwa. Dodatkowo, zgodnie z wykładnią art. 8 Statutu RE, państwo, które naruszy te prawa, podlega wykluczeniu z organizacji w momencie określonym przez Komitet Ministrów RE. Zdaniem Z. Cichonia żadna organizacja międzynarodowa nie była utworzona na tak jasnych zasadach i osadzona na tak głębokich fundamentach praw człowieka<sup>26</sup>.

W kolejnych latach działalności RE znacznie powiększyła liczbę swych członków<sup>27</sup>, a jednocześnie przeszła głęboką wewnętrzną transformację, wspierając istotne przemiany zachodzące na kontynencie europejskim w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat<sup>28</sup>. Po przyjęciu w maju 2007 r. w poczet państw członkowskich Czarnogóry jako 47. państwa organizacja skupia wszystkie państwa kontynentu z wyjątkiem Białorusi, której procedura przystąpienia jest zawieszona od 1998 r.<sup>29</sup> Natomiast Federacja Rosyjska – w konsekwencji inwazji<sup>30</sup> na Ukrainę 24 lutego 2022 r. – następnego dnia została zawieszona w Radzie Europy<sup>31</sup>. Chcąc uprzedzić decyzję o usunięciu z RE, 15 marca br. władze Rosji

<sup>26</sup> Z. Cichoń, *Europejska Konwencja Praw Człowieka nadal najskuteczniejszym na świecie instrumentem ochrony praw człowieka*, „Palestra” 2005, nr 11/12, s. 179.

<sup>27</sup> Przekształcenie początkowo nielicznego klubu państw Europy Zachodniej w organizację paneuropejską należy uznać za sukces, dzięki temu bowiem mechanizmy ochrony praw człowieka stworzone w łonie RE objęły 47 państw i około 800 mln osób je zamieszkujących. Z drugiej strony RE po 1989 r. przestała być organizacją homogeniczną w sensie jednorodności kultur politycznych oraz podobnego poziomu przestrzegania praw człowieka i rządów prawa. Wraz ze zwiększeniem liczby członków pojawiały się coraz to nowe problemy związane z funkcjonowaniem mechanizmów europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Por. H.P. Furrer, *Przekraczanie linii podziałów. Wydarzenia polityczne w Radzie Europy od 1989 r. – historia i analiza własnych doświadczeń*, w: *Polska i Rada Europy 1990–2005*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2005, s. 11–30.

<sup>28</sup> Por. D. Huber, *Rada Europy po rozszerzeniu: umocnienie jedności kontynentu w obecnych realiach*, w: *Polska i Rada Europy 1990–2005...*, s. 50–51.

<sup>29</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1671 (2009), Situation in Belarus, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?file-id=17850&lang=en> (dostęp: 31 III 2022).

<sup>30</sup> Inwazję militarną na Ukrainę, będącą eskalacją konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, który rozpoczął się w 2014 r., Federacja Rosyjska określa mianem „specjalnej operacji wojskowej”.

<sup>31</sup> *Council of Europe suspends Russia's rights of representation*, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-suspends-russia-s-rights-of-representation> (dostęp: 5 V 2022).



rozpoczęły procedurę wystąpienia z organizacji, a także wypowiedzenia Konwencji Europejskiej<sup>32</sup>, co nastąpiło tego samego dnia.

Analogicznie do rozwiązań europejskich Trybunał Amerykański jest fundamentalnym elementem systemu panamerykańskiego (interamerykańskiego), funkcjonującego w ramach Organizacji Państw Amerykańskich (OPA), utworzonej 30 kwietnia 1948 r. podczas IX Konferencji międzynarodowej państw amerykańskich w Bogocie (Kolumbia) na mocy Karty z Bogoty<sup>33</sup>.

Początków tej organizacji należy szukać w 1896 r., kiedy uczestnicy kongresu panamskiego zastanawiali się nad sensem istnienia cyklicznie organizowanych Międzynarodowych Konferencji Państw Ameryki Łacińskiej. Kongres rozpoczął cykl spotkań państw regionu, które odbywały się do 1980 r. W 1910 r. utworzono Unię Panamerykańską i już wówczas ruch panamerykański postulował powołanie instytucji o charakterze sądowym.

Międzyamerykański system ochrony praw człowieka w założeniu jego twórców miał się opierać na tzw. Kodeksie Pokoju, czyli wspólnym dla wszystkich państw obu kontynentów zbiorze norm postępowania, który miał obejmować obie Ameryki. Projekt Kodeksu Pokoju został zaproponowany przez delegację Meksyku w 1933 r., podczas VII Konferencji międzynarodowej państw amerykańskich. Przewidywał on m.in. ustanowienie organu kontrolnego w postaci trybunału. Podczas VIII Konferencji w Limie w 1938 r. przyjęto rezolucję XXV aprobującą powołanie w najbliższym czasie takiego sądu. Również po wojnie, na międzyamerykańskich konferencjach w Bogocie i Caracas (lata 1948 i 1954) poparto tę ideę, uznając jednak, że najpierw należy wypracować generalną konwencję dotyczącą praw człowieka<sup>34</sup>.

Działania na rzecz regionalnej ochrony praw człowieka na kontynencie amerykańskim podjęto już w czasie II wojny światowej, a więc równoległe do inicjatyw Narodów Zjednoczonych i kilka lat wcześniej niż w krajach Europy Zachodniej. Podczas konferencji w Chapultepec (Meksyk) w 1945 r., która poświęcona była problemom wojny i pokoju, uchwalona została rezolucja *Międzynarodowa ochrona praw człowieka* (tzw.

<sup>32</sup> Federacja Rosyjska została przyjęta w poczet państw członkowskich RE 28 II 1996 r.

<sup>33</sup> Karta Organizacji Państw Amerykańskich, Bogota, 30 IV 1948 r., w: W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 450–474; oficjalna strona internetowa OPA: [https://www.oas.org/dil/treaties\\_A-41\\_Charter\\_of\\_the\\_Organization\\_of\\_American\\_States.pdf](https://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.pdf) (dostęp: 31 III 2022).

<sup>34</sup> Por. W. Dobrzycki, *System...*, s. 110.



Akt z Chapultepec)<sup>35</sup>. Państwa amerykańskie wyrażały w niej poparcie dla idei wypracowania zasad międzynarodowej ochrony praw człowieka w skali regionalnej. Rezolucja zobowiązywała Międzyamerykańską Radę Prawników do przygotowania projektu deklaracji praw człowieka<sup>36</sup>.

Kontynuatorką Unii Panamerykańskiej jest Organizacja Państw Amerykańskich funkcjonująca na podstawie Statutu OPA – Karty Organizacji Państw Amerykańskich podpisanej w Bogocie (Kolumbia) 30 kwietnia 1948 r.<sup>37</sup> Organizacja zrzesza aktualnie wszystkie państwa Ameryki Łacińskiej oraz USA (w 1962 r. w wyniku kryzysu w strefie Morza Karaibskiego z Komitetu do spraw Obrony została wykluczona Kuba, która nie bierze odtąd udziału w pracach organizacji)<sup>38</sup>. W doktrynie istnieje pogląd, zgodnie z którym nieprzystąpienie Kanady do OPA należy uznać za zaletę tzw. reżimu amerykańskiego, ponieważ przynależność dwóch dużych rozwiniętych państw nie tylko podważyłaby specyfikę ochrony praw człowieka w państwach położonych na południe od Rio Grande, lecz także doprowadziłaby do narzucenia im jej północnoamerykańskiego modelu<sup>39</sup>. Uchwalenie i przyjęcie tego traktatu zakończyło długotrwały proces tworzenia głównych zrębów systemu międzyamerykańskiego w jego współczesnej formie i powstania jednej z najważniejszych organizacji regionalnych na świecie<sup>40</sup>. Do zasad naczelných

<sup>35</sup> *Treaties and Other International Agreements of the United States of America 1776–1949*, ed. Ch.I. Bevans, vol. 3, Washington 1969.

<sup>36</sup> A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie Organizacji Państw Amerykańskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, nr 42(2), s. 71.

<sup>37</sup> Traktat formalnie obowiązuje od 13 XII 1951 r. Teksty Karty OPA oraz pozostałych dokumentów związanych z działalnością organizacji i ochroną praw człowieka dostępne są na stronach Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka: [www.cidh.org/Basicos/English/Basic.TOC.htm](http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic.TOC.htm) (dostęp: 31 III 2022).

<sup>38</sup> Aktualnie w skład OPA wchodzi wszystkie państwa Ameryki Północnej, Środkowej i Południowej (35): Antigua i Barbuda, Argentyna, Bahamy, Barbados, Belize, Boliwia, Brazylia, Kanada, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Dominika, Dominikana, Ekwador, Salwador, Grenada, Gwatemala, Gujana, Haiti, Honduras, Jamajka, Meksyk, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru, Saint Kitts i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Surinam, Bahamy, Trynidad i Tobago, Stany Zjednoczone Ameryki, Urugwaj i Wenezuela. Kuba – w konsekwencji jej zawieszenia – posiadała status specjalny od 1962 r. Była członkiem organizacji, ale jej rząd odsunięto od udziału w pracach OPA. W 2009 r. anulowano decyzję dotyczącą zawieszenia Kuby.

<sup>39</sup> K. Complak, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Amerykański Pakt Praw Człowieka: porównanie*, w: *Ubi ius, ibi remedium: księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, pod red. B.J. Krzana, Warszawa 2016, s. 75.

<sup>40</sup> Z. Cesarz, *Organizacja Państw Amerykańskich – OPA*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2009, s. 151.

OPA należy obowiązek przestrzegania praw człowieka i promowania demokracji przedstawicielskiej.

Odmienne niż w wypadku Rady Europy w początkowym okresie działalności OPA prawa człowieka nie stanowiły kwestii fundamentalnej. W myśl postanowień art. 1 Karty OPA głównym celem organizacji było umacnianie pokoju i bezpieczeństwa kontynentu amerykańskiego<sup>41</sup>, z pokojowym regulowaniem sporów między państwami członkowskimi, współpraca gospodarcza, kulturalna i społeczna. Artykuł Karty OPA zawierający cele organizacji nie obejmował kwestii dotyczących praw człowieka. W odniesieniu do tej problematyki w art. 3, zawierającym czternaście zasad, których powinny przestrzegać państwa członkowskie dążąc do realizacji celów OPA, Karta gwarantowała ludziom fundamentalne prawa bez względu na rasę, narodowość, wyznanie i płeć. W odróżnieniu zatem od Statutu RE Statut OPA wskazuje uznanie „fundamentalnych praw jednostki” jako jedną z podstawowych zasad, choć nie zawiera legalnej definicji samego pojęcia „prawa fundamentalne”<sup>42</sup>.

W kwietniu 1948 r. w Bogocie IX Konferencja międzynarodowa państw amerykańskich przyjęła Amerykańską deklarację praw i obowiązków człowieka<sup>43</sup>, dokument poświęcony wyłącznie prawom człowieka. Deklaracja została przyjęta w formie zwykłej, niezobowiązującej rezolucji, jako aneks do prac Konferencji, ze skutkiem od 2 maja 1948 r. Jest to pierwszy w historii prawa międzynarodowego dokument o charakterze generalnym, bardzo mocno inspirowany trwającymi już wówczas pracami nad tekstem uchwalonej osiem miesięcy później uniwersalnej Powszechnej deklaracji praw człowieka<sup>44</sup>. Regulacje Deklaracji, podobnie jak Karta OPA, nie ustanowiły żadnej procedury zapewniającej implementację praw człowieka.

W swoim regionie OPA, podobnie jak RE, stanowi główne forum polityczne, miejsce toczącego się wielostronnego dialogu i podejmowania

<sup>41</sup> Szerzej na ten temat zob. J.J. Piątek, R. Podgórzńska, *Bezpiecznie czy niebezpiecznie? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI w.*, Wrocław 2007, s. 238; W. Roszkowski, *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku*, Warszawa 2005, s. 84 i n.

<sup>42</sup> Szerzej na temat uwag prawnoporównawczych dotyczących Karty OPA i Statutu RE zob. M.M. Ball, *The Organization of American States and the Council of Europe*, „British Yearbook of International Law” 1949, no. 26, s. 150–176.

<sup>43</sup> Tekst Amerykańskiej deklaracji praw i obowiązków człowieka dostępny na stronie: [https://www.oas.org/dil/access\\_to\\_information\\_human\\_right\\_American\\_Declaration\\_of\\_the\\_Rights\\_and\\_Duties\\_of\\_Man.pdf](https://www.oas.org/dil/access_to_information_human_right_American_Declaration_of_the_Rights_and_Duties_of_Man.pdf) (dostęp: 31 III 2022).

<sup>44</sup> K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, op. cit., s. 93.

uzgodnień w zakresie pokoju, wzmocnienia demokracji, przestrzegania praw człowieka<sup>45</sup> oraz wspierania rozwoju społecznego i gospodarczego państw zachodniej półkuli<sup>46</sup>. Do 1990 r. dominującą rolę w tej organizacji odgrywały Stany Zjednoczone Ameryki, ale ich pozycja stopniowo słabnie.

Najmłodszym w pełni wyspecjalizowanym regionalnym systemem ochrony praw człowieka jest system afrykański. Tym samym najmłodszym z trybunałów praw człowieka jest Trybunał Afrykański, którego sytuacja prawna i faktyczna wydaje się najbardziej skomplikowana. Podobnie jak w przypadku Trybunałów Europejskiego i Amerykańskiego jego powstanie ma nierozzerwalny związek z istnieniem i działalnością regionalnej organizacji międzynarodowej.

Afrykański system ochrony praw człowieka<sup>47</sup> utworzony został pod auspicjami Organizacji Jedności Afrykańskiej (od 2002 r. występującej jako Unia Afrykańska<sup>48</sup>), powołanej do życia na konferencji przywódców państw afrykańskich w Addis Abebie (Etiopia) w dniach 23–25 maja 1963 r.<sup>49</sup> Organizacja ta powstała na mocy Karty Organizacji Jedności Afrykańskiej<sup>50</sup>. Karta, przyjęta w okresie szczególnego nasilenia procesu dekolonizacyjnego, zawiera postanowienia dotyczące suwerennej równości państw, niemieszania się w ich sprawy wewnętrzne, pokojowego rozwiązywania sporów, konieczności eliminowania pozostałości

---

<sup>45</sup> Wszeczną i bogatą analizę nowej roli OPA w promowaniu i obronie demokracji w obu Amerykach zob. R.M. Perina, *The Organization of American States As the Advocate and Guardian of Democracy: An Insider's Critical Assessment of its Role in Promoting and Defending Democracy*, Lanham, Maryland 2015.

<sup>46</sup> Szerzej zob. W. Dobrzycki, *Charakter i istota międzynarodowego ładu politycznego w Ameryce Łacińskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” 1989, t. 9, s. 87 i n.

<sup>47</sup> Szerzej zob. E. Amani Cirimwami, J. Mumbala Abelungu, *Le système africain de protection des droits de l'homme et le droit international humanitaire*, „African Human Rights Yearbook” 2018, vol. 2, s. 1–23.

<sup>48</sup> Szerzej na temat regionalnej integracji państw afrykańskich oraz przekształcenia Organizacji Jedności Afrykańskiej w Unię Afrykańską zob. C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom I. Teoria i praktyka regionalnej integracji państw*, Warszawa 2019, s. 185.

<sup>49</sup> Jednym z celów działalności tej organizacji było upowszechnianie i ochrona praw człowieka i ludów. Szerzej na temat OJA zob. B. Sidi Diallo, *Organizacja Jedności Afrykańskiej w procesie pokojowego regulowania sporów międzynarodowych w Afryce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 61(2), s. 47–56; D. Deska, *Instytucjonalizacja regionalizmu afrykańskiego od OJA do Unii Afrykańskiej*, w: *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, pod red. J. Milewskiego, W. Lizaka, Warszawa 2002.

<sup>50</sup> Charter of the Organization of African Unity, 25 May 1963, Addis Ababa, United Nations Treaty Series, vol. 479, no. 6947. Karta OJA weszła w życie 13 IX 1964 r.

kolonializmu, braterstwa, solidarności itd.<sup>51</sup> Jak wskazuje W. Lizak, powstanie organizacji było ukoronowaniem trwającego kilka lat procesu poszukiwania formuły współpracy regionalnej, w trakcie którego ujawniły się odrębne wizje przyszłości kontynentu, a poszczególni przywódcy państw afrykańskich angażowali się w różnorodne przedsięwzięcia, alternatywne wobec konkurencyjnych inicjatyw<sup>52</sup>.

Organizacja Jedności Afrykańskiej (OJA) stała się pierwszą na kontynencie afrykańskim organizacją o powszechnym charakterze i rozległych celach działania<sup>53</sup>. Jej ówczesnym zadaniem było popieranie walki z kolonializmem<sup>54</sup> i apartheidem oraz budowanie na kontynencie wspólnoty wolnych państw<sup>55</sup>. Jednym z celów działalności tej organizacji było również upowszechnianie i ochrona praw człowieka i ludów. Nie było to zadanie proste do wykonania, nie tylko wówczas bowiem, ale również i dziś Afryka jawi się na mapie współczesnego świata jako region niestabilny, uwikłany w liczne konflikty wewnętrzne, m.in. w wojny domowe.

Pomoc udzielana przez OJA w zakresie walki z kolonializmem i wsparcie finansowe ruchów narodowyzwoleńczych miały symboliczny charakter ze względu na permanentne problemy finansowe organizacji. Spory budziło także to, które z ugrupowań walczących o niepodległość ma uzyskać wsparcie. Niewątpliwie odegrała ona pozytywną rolę polityczną w walce z kolonializmem. Zmiany dokonane w RPA w latach 1990–1994 i przyjęcie tego kraju do OJA praktycznie zakończyły proces dekolonizacji Afryki<sup>56</sup>.

Pomimo okresowych kryzysów związanych m.in. z wewnętrznym zróżnicowaniem państw członkowskich organizacji<sup>57</sup> udało się jej

---

<sup>51</sup> R. Murray, *Human Rights in Africa. From the OAU to the African Union*, New York 2004, s. 7 i n.

<sup>52</sup> W. Lizak, *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Warszawa 2012, s. 103.

<sup>53</sup> Na temat celów oraz działalności OJA zob. m.in. B. Kaczyński, *Organizacja Jedności Afrykańskiej. Charakter działalności*, Warszawa 1976, s. 43–49; M.M. Kenig-Witkowska, *Organizacja Jedności Afrykańskiej. Wybrane problemy prawno-polityczne*, Warszawa 1976.

<sup>54</sup> W momencie zakończenia II wojny światowej na terenie Afryki jedynie Egipt, Etiopia, Liberia i Związek Południowej Afryki były państwami niepodległymi. Pozostałe regiony należały do państw kolonialnych: Francji, Wielkiej Brytanii, Belgii, Hiszpanii, Portugalii i Włoch.

<sup>55</sup> Por. G. Michałowska, *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Warszawa 2008, s. 33.

<sup>56</sup> A. Nowak, *Unia Afrykańska*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych...*, s. 168–169.

<sup>57</sup> Szerzej na temat roli OJA w procesie rozwiązywania sporów międzynarodowych w Afryce zob. B. Sidi Diallo, op. cit.

przetrwąć do 2001 r. Wówczas zakończyła swą działalność, a w jej miejsce – 9 lipca 2002 r. w Durbanie podczas szczytu przywódców państw afrykańskich – powołano Unię Afrykańską<sup>58</sup> (UA), zgodnie z Aktem konstytucyjnym Unii Afrykańskiej<sup>59</sup> podpisanym w Lomé 11 lipca 2000 r.<sup>60</sup> Jest sporne, czy zastąpienie OJA przez UA można opisać jako prostą sukcesję. M.M. Kenig-Witkowska uważa, że UA nie jest w sensie prawa międzynarodowego kontynuatorką OJA<sup>61</sup>.

Do celów Unii Afrykańskiej zaliczono z jednej strony m.in. osiągnięcie większej jedności i solidarności między państwami i ludami afrykańskimi, przyspieszenie politycznej i społeczno-gospodarczej integracji kontynentu, promowanie i obronę wspólnych stanowisk Afryki w sprawach budzących zainteresowanie państw kontynentu i jego ludów, promowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz integracji gospodarek afrykańskich, wreszcie koordynowanie i harmonizowanie polityk istniejących i przyszłych regionalnych wspólnot gospodarczych w celu stopniowego osiągania celu organizacji, a z drugiej – obronę suwerenności, integralności terytorialnej i niepodległości państw członkowskich, zachęcanie do współpracy międzynarodowej, promocję pokoju, bezpieczeństwa i stabilności na kontynencie, promocję i ochronę praw człowieka<sup>62</sup>, zgodnie z Afrykańską kartą praw człowieka i ludów oraz innymi właściwymi instrumentami prawnymi dotyczącymi tej materii, a także popieranie zasad i instytucji społeczeństwa demokratycznego i dobrego zarządzania.

## 2. Podstawy prawne działania trybunałów praw człowieka

Wyrazem prawotwórczej działalności każdej z organizacji regionalnych są dokumenty w postaci klasycznego źródła prawa międzynarodowego, jakim jest umowa międzynarodowa. Owe traktaty z dziedziny praw człowieka stanowią podstawę wszystkich trzech regionalnych systemów ochrony tych praw. Każdy z nich przewiduje ustanowienie

<sup>58</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Murray, *Human Rights in Africa...*, s. 7 i n.

<sup>59</sup> Constitutive Act of the African Union, 11 July 2000, tekst w języku angielskim dostępny na stronie internetowej: <https://au.int/en/Treaties/1157> (dostęp: 31 III 2022).

<sup>60</sup> Dokument wszedł w życie 26 V 2001 r.

<sup>61</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Unia Afrykańska ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 43.

<sup>62</sup> Por. T. Maluwa, *The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa*, „Leiden Journal of International Law” 2003, vol. 16, no. 1, s. 163–164.

mechanizmów kontrolnych przestrzegania postanowień poszczególnych umów w postaci regionalnych trybunałów praw człowieka.

Najwcześniej, na podstawie postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>63</sup> (Konwencja Europejska), sporządzonej 5 listopada 1950 r. w Rzymie, utworzony został Europejski Trybunał Praw Człowieka. Konwencja Europejska, będąc wyrazem kompromisu negocjowanego od 1949 r. na forum Komitetu Ministrów RE, odgrywa zatem rolę swoistej konstytucji Trybunału Europejskiego, jego aktu erekcyjnego<sup>64</sup>.

Z perspektywy ochrony praw człowieka Konwencja Europejska jest najważniejszym traktatem opracowanym w ramach Rady Europy<sup>65</sup>. Uważana jest za bezpośredni wyraz zasad i wartości uznawanych przez organizację za podstawowy standard. Jej porządek opiera się na powiązaniu wymiarów: normatywnego, instytucjonalnego i orzeczniczego, które wiążą ochronę praw człowieka z ponadnarodowym systemem rozstrzygania sporów pomiędzy jednostką a państwem, za co odpowiada obecnie Trybunał Europejski<sup>66</sup>. Konwencja Europejska, kreując wymiar normatywny systemu ochrony, zawiera postanowienia materialne w postaci katalogu praw osobistych i politycznych, a także przepisy proceduralne tworzące warstwę instytucjonalną i orzeczniczą systemu. Porządek ten ma unikatowy charakter, ponieważ w ramach mechanizmu skargi indywidualnej państwa przekazały na poziom ponadnarodowy kompetencje kontroli przestrzegania praw człowieka w obszarze objętym ich jurysdykcją<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> European Treaty Series no. 5, w mocy od 3 IX 1953 r., ratyfikowana przez Polskę 19 I 1993 r. (tekst polski: Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.). Warunkiem wejścia w życie Konwencji Europejskiej w świetle jej art. 66 pkt 2, było złożenie u depozytariusza – Sekretarza Generalnego RE – dziesięciu dokumentów ratyfikacyjnych.

<sup>64</sup> M.W. Janis, R.S. Kay, A.W. Bradley, *European Human Rights Law. Texts and Materials*, Oxford 2008, s. 70.

<sup>65</sup> M. Balcerzak, *Zagadnienie precedensu w prawie międzynarodowym praw człowieka*, Toruń 2008, s. 149.

<sup>66</sup> Rozpatrując kompetencje analizowanych trybunałów, należy wskazać, że wszystkie trzy posiadają funkcję sądowniczą (w zakresie rozpatrywania i rozstrzygania zarówno skarg indywidualnych, jak i skarg międzypaństwowych) oraz funkcję doradczą, polegającą na sporządzaniu przez trybunały opinii doradczych skierowanych do nich przez kompetentny organ bądź organy. Choć w odniesieniu do kompetencji i jurysdykcji trybunały wykazują wiele podobieństw, to jednak szczegółowe rozwiązania różnią się od siebie w mniejszym bądź większym zakresie.

<sup>67</sup> B. Liżewski, *System prawa a porządek prawny. Między konstrukcją normatywną a prawem w działaniu*, Warszawa 2021.



Początkowo Konwencja Europejska przewidywała utworzenie dwóch organów kontroli – Europejskiej Komisji Praw Człowieka<sup>68</sup> (Komisja Europejska) i Trybunału Praw Człowieka. Powstały wówczas system kontrolny był i nadal jest nieustannie reformowany w celu poprawy jego efektywności. Na mocy postanowień Protokołu nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczącego przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję sporządzonego 11 maja 1994 r. (Protokół nr 11), a który wszedł w życie 1 listopada 1998 r., zniesiony został wcześniejszy dualizm organów orzekających. W ich miejsce utworzono stale działający trybunał – jako jedyny organ w systemie Konwencji Europejskiej.

Obecnie proceduralne aspekty kontroli i podstawę działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowi Konwencja Europejska, ukształtowana postanowieniami kolejnego z reformujących ją protokołów – Protokołu nr 14<sup>70</sup>, który dość istotnie zmienił postanowienia rozdziału II „Europejski Trybunał Praw Człowieka” (art. 19–51). Postanowienia te normują kolejno: charakter ustrojowy trybunału (art. 19), status jego sędziów (art. 20–23 i 51), ustrój trybunału i jego organów (art. 24–26) oraz jego właściwość i procedury przed nim stosowane (art. 27–49).

Choć w systemie amerykańskim wcześniej niż w Europie rozpoczął się proces powstawania systemu ochrony praw człowieka wraz z mechanizmem kontrolnym, to jego wdrażanie okazało się bardziej skomplikowane. Za sprawą utworzenia w 1959 r. Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka (MKPC)<sup>71</sup> Amerykańska deklaracja praw człowieka

---

<sup>68</sup> Organ został utworzony 18 V 1954 r., a praktyczną działalność rozpoczął 5 VII 1955 r., po złożeniu sześciu deklaracji o uznaniu jego kompetencji.

<sup>69</sup> Tekst polski: Dz.U. 1998 Nr 147, poz. 962. Dokument podpisany 11 V 1994 r. przez 31 przedstawicieli państw członkowskich RE. Traktat wszedł w życie 1 XI 1998 r. Przewidywał roczny okres przejściowy do dnia 31 X 1999 r. Polska ratyfikowała niniejszy dokument 20 V 1997 r. Szerzej na ten temat zob. *Chart of ratifications of the ECHR and its Protocols Nos 1 to 11*, „Human Rights Law Journal” 1994, vol. 15, no. 3, s. 114–115; A. Drzemczewski, J. Meyer-Ladewig, *Principal Characteristics of the New ECHR Control Mechanism, as Established by Protocol No. 11, Signed on 11 May 1994 / A Single European Court of Human Rights is to Replace the Existing Commission and Court in Strasbourg*, „Human Rights Law Journal” 1994, vol. 15, no. 3, s. 81; A. Przyborowska-Klimczak, *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 10–11, s. 96–105.

<sup>70</sup> Protokół wszedł w życie 1 VI 2010 r. (tekst polski: Dz.U. 2010 r. Nr 90, poz. 587).

<sup>71</sup> Statut MKPC został zatwierdzony przez Radę OPA w maju 1960 r., a miesiąc później wybrała ona pierwszych swoich członków. Międzyamerykańska Komisja Praw



uzyskała charakter prawnie wiążący. Zgodnie z postanowieniami III Rezolucji V Spotkania Konsultacyjnego Ministrów Spraw Zagranicznych w Santiago (Chile)<sup>72</sup> rekomendowano opracowanie projektu umowy międzynarodowej, która chroniłaby prawa człowieka oraz powoływałaby właściwy w tym zakresie trybunał.

Międzjamerykański Trybunał Praw Człowieka ostatecznie utworzony został na podstawie postanowień traktatowych Amerykańskiej konwencji praw człowieka<sup>73</sup> (tzw. Pakt z San Jose, dalej Konwencja Amerykańska), podpisanej 22 listopada 1969 r.<sup>74</sup>, która jest niewątpliwie największym osiągnięciem OPA w dziedzinie ochrony praw człowieka w tym regionie. Część II Konwencji Amerykańskiej, zatytułowana „Środki ochrony”, w rozdziale 6 „Właściwe organy” w art. 33 przewiduje utworzenie MKPC i Trybunału Amerykańskiego jako organów właściwych „w odniesieniu do spraw związanych z wypełnianiem zobowiązań zaciągniętych przez Państwa-Strony wobec niniejszej Konwencji”. Trybunał jest wyłącznie organem konwencyjnym, a podstawą prawną jego działania jest Konwencja Amerykańska<sup>75</sup>. Postanowienia dotyczące działalności i funkcjonowania Trybunału Amerykańskiego zawarte zostały w rozdziale 8 Konwencji Amerykańskiej, zatytułowanym „Międzjamerykański Trybunał Praw Człowieka”.

Trzeci z opisywanych organów sądowych powstał najpóźniej. Normatywną podstawą afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka jest Afrykańska karta praw człowieka i ludów (Karta Afrykańska), uchwalona w Nairobi 27 czerwca 1981 r., podczas XVIII sesji Konferencji Szefów Państw i Rządów OJA. Jej postanowienia weszły w życie 21 października 1986 r.<sup>76</sup> Traktat ten powstał po części w wyniku presji, jaką społeczność

---

Człowieka stała się organem OPA dopiero w 1970 r. wraz z wejściem w życie Protokołu z Buenos Aires do Karty OPA. Do tego czasu pełniła funkcje konsultacyjne oraz zajmowała się promowaniem praw człowieka.

<sup>72</sup> Document OEA Ser. C, II.5, s. 7 i 10–11.

<sup>73</sup> Amerykańska konwencja praw człowieka, San José, 22 XI 1969 r., United Nations Treaty Series, vol. 1144, s. 123. Weszła w życie po złożeniu przez państwa 11 dokumentów ratyfikacyjnych. Tekst Konwencji Amerykańskiej w języku polskim dostępny jest w książce: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, oprac. i przeł. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 311–332.

<sup>74</sup> Postanowienia Konwencji Amerykańskiej weszły w życie 18 VII 1978 r. w momencie ratyfikowania jej przez 11 państw członkowskich OPA.

<sup>75</sup> Zgodnie jednak z art. 64 Konwencji Amerykańskiej Trybunał ma pewne uprawnienia również względem innych traktatów podpisanych przez państwa członkowskie OPA.

<sup>76</sup> Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, 27 VI 1981, Banjul, „International Legal Materials” 1982, vol. 21, s. 58. Tekst Karty Afrykańskiej w języku polskim dostępny jest

międzynarodowa wywierała na rządy afrykańskie w celu zapewnienia przestrzegania praw człowieka, po części zaś z chęci stworzenia dokumentu, który stanowiłby afrykańską odpowiedź na Powszechną deklarację praw człowieka.

Karta odzwierciedla swoisty zimnowojenny kompromis między systemami ideologicznymi i wierzeniami reprezentowanymi podczas negocjacji, które zostały opisane jako obejmujące „ateistów, animistów, chrześcijan, hinduistów, żydów i muzułmanów; oraz ponad 50 krajów i wysp z reżimami marksistowsko-leninowskimi, kapitalistycznymi, socjalistycznymi, wojskowymi, jednopartyjnymi i demokratycznymi”<sup>77</sup>. Oznacza to, że Karta Afrykańska nie tylko uznaje uniwersalne prawa człowieka, lecz także odzwierciedla wolę państw członkowskich Unii Afrykańskiej zachowania dystansu zarówno do Wschodu, jak i do Zachodu w ich koncepcji ideologicznej funkcji praw człowieka<sup>78</sup>. W preambule wyraźnie odwołuje się do „tradycji historycznej i wartości cywilizacji afrykańskiej” i cechują ją pewne osobliwości, odróżniające ten dokument od Konwencji Europejskiej czy Amerykańskiej. Na etapie tworzenia projektu Karty Afrykańskiej podkreślano konieczność ciągłego dbania o „wartości naszej cywilizacji i rzeczywiste potrzeby Afryki”. Wyraźnie odróżniano przy tym afrykańską odrębność kulturową i historyczną, która przekładać się miała także na dziedzinę praw człowieka<sup>79</sup>.

Zgodnie z wykładnią art. 30 Karty Afrykańskiej w ramach OJA powołano Afrykańską Komisję Praw Człowieka i Ludów (AKPC) – organ niesądowy, ze słabymi uprawnieniami nadzorczymi, pozbawiony kompetencji do wydawania prawnie wiążących rozstrzygnięć. W odróżnieniu od rozwiązań europejskich i amerykańskich twórcy Karty Afrykańskiej nie zdecydowali się natomiast na utworzenie trybunału

---

w książce: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe...*, s. 344–357. Szerzej na temat Karty Afrykańskiej zob. m.in. C. Flinterman, C. Henderson, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, w: *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*, eds. R. Hanski, M. Suksi, Åbo 2004, s. 387–396.

<sup>77</sup> C.A. Odinkalu, *Analysis of Paralysis or Paralysis by Analysis? Implementing Economic, Social, and Cultural Rights Under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Human Rights Quarterly”, 2001, vol. 23, no. 2, s. 327–369.

<sup>78</sup> B. Obinna Okere, *The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparative Analysis with the European and American Systems*, „Human Rights Quarterly” 1984, vol. 6, no. 2, s. 141–159.

<sup>79</sup> Por. *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice, 1986–2000*, eds. M. Evans, R. Murray, New York 2002, s. 44.

międzynarodowego, który stałby na straży przestrzegania praw człowieka<sup>80</sup>. Idea utworzenia organu sądowego została odrzucona jako niebędąca afrykańskim sposobem rozwiązywania sporów. Przeciwnicy utworzenia trybunału argumentowali, że tradycyjnym sposobem rozwiązywania sporów w Afryce jest mediacja i pojednanie. Wielu przywódców państw afrykańskich wykazywało silne preferencje do sięgania po mechanizm arbitrażowy, afrykańscy uczeni twierdzili zaś, że potrzebny jest system, który uwzględni unikalną kulturę i tradycje afrykańskie. Podstawą każdego argumentu było jednoznaczne odrzucenie kontradiktoryjnego procesu sądowego. Ponadto wskazywano, że państwa członkowskie UA bronią nowo zdobytej suwerenności i nie chcą jej ograniczać za pomocą sądu ponadnarodowego.

W wymiarze instytucjonalnym Karta Afrykańska wykazuje więc różnice w stosunku do Konwencji Europejskiej i Amerykańskiej, nie ustanawia bowiem organu sądowego orzekającego o zgodności postępowania państw-stron z wzorcem ustanowionym przez traktat. Pomimo istnienia w tym czasie komisji i trybunałów praw człowieka w dwóch pozostałych systemach regionalnych ochrony praw człowieka, w całym trwającym dwie dekady okresie prac nad Kartą Afrykańską nie zapadła decyzja, by organ taki utworzyć. Cała uwaga skoncentrowana była na powołaniu do życia AKPC<sup>81</sup>, organu niezdolnego do wydawania wiążących decyzji.

Pomysł utworzenia regionalnego trybunału praw człowieka na kontynencie afrykańskim pojawił się podczas Afrykańskiej Konferencji na temat Praworządności w Lagos (Nigeria) w 1961 r. Prawnicy afrykańscy wezwali wówczas rządy państw afrykańskich do stworzenia trybunału, który byłby dostępny dla wszystkich osób podlegających jurysdykcji państw sygnatariuszy Karty Afrykańskiej. Jednak dopiero cztery i pół dekady później działający trybunał stał się rzeczywistością.

Kwestia utworzenia Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów została podjęta przez OJA dopiero w 1994 r., a więc trzynaście lat po

<sup>80</sup> Afrykański system praw człowieka powstawał pod koniec lat 70. i na początku lat 80. XX w. Z uwagi na ten fakt w oryginalnym tekście Karty Afrykańskiej brak postanowień instytucjonalnych, dających podstawę do utworzenia trybunału międzynarodowego, który – jako strażnik systemu – wydawałby wiążące wyroki dotyczące wykonywania przez państwa-strony spoczywających na nich obowiązków traktatowych; M.J. Wasiński, *Prawo i pięść: ochrona praw człowieka przez afrykańskie trybunały subregionalne*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2015, nr 6, s. 246.

<sup>81</sup> D.D.C. Don Nanjira, *The Protection of Human Rights in Africa: The African Charter on Human and Peoples' Rights*, w: *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, ed. J. Symonides, London 2003, s. 213–237.

przyjęciu Karty Afrykańskiej, kiedy to Zgromadzenie OJA zwróciło się do Sekretarza Generalnego, by zwołał spotkanie ekspertów dla rozważenia kwestii ustanowienia organu sądowego. Dodatkowo działalność AKPC przyczyniała się do akceptacji propozycji powołania do życia trybunału, który miał uzupełniać i wzmacniać jej działalność. Komentatorzy oceniający działalność AKPC, zgodnie wskazują, że okazała się ona rozczarowująca<sup>82</sup>.

Jak wskazuje M.J. Wasiński, prace prowadzące do przyjęcia Protokołu o ustanowieniu Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka trwały blisko trzy lata. Kolejne etapy wyznaczane były przez dwa projekty eksperckie, tj. Projekt z Kapsztadu (przygotowany we wrześniu 1995 r.)<sup>83</sup> i Projekt z Nawakszut (przygotowany w kwietniu 1997 r.)<sup>84</sup>, a także Projekt z Addis Abeby opracowany już przy współudziale przedstawicieli poszczególnych państw (z grudnia 1997 r.)<sup>85</sup>. Ten ostatni został niezwłocznie (także w grudniu 1997 r.) zaakceptowany, choć z niewielkimi poprawkami, przez Konferencję ministerialną OJA, a następnie przekazany Zgromadzeniu Parlamentarnemu OJA, które przyjęło go (bez jakiegokolwiek dyskusji merytorycznej) podczas sesji w Wagadugu w dniach 8–10 czerwca 1998 r. Zgodnie z art. 34(3) Protokołu traktat wszedł w życie 25 stycznia 2004 r., tj. trzydzieści dni po złożeniu przez Komory piętnastego dokumentu ratyfikacyjnego na ręce Sekretarza Generalnego UA<sup>86</sup>.

Powszechnie wskazuje się, że traktat ten został przyjęty po długim okresie lobbowania naukowców i organizacji pozarządowych za jego przyjęciem<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> M. Makau, *The African Human Rights Court: A Two-Legged Stool?*, „Human Rights Quarterly” 1999, vol. 21, no. 2, s. 345.

<sup>83</sup> Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Establishment of an African Court of Human and Peoples’ Rights, OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PRO(I) Rev. 1.

<sup>84</sup> Draft (Nouakchott) Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights, Drafted by the Second Governmental Legal Experts Meeting on the Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights, 11–14 April 1997, Nouakchott, Mauritania, OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PRO(2).

<sup>85</sup> Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights, OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PROT(III) Rev. 1.

<sup>86</sup> M.J. Wasiński, *Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów. Studium podstawy normatywnej regionalnego systemu ochrony praw człowieka*, Łódź 2017, s. 311–313.

<sup>87</sup> R.J.V. Cole, *The African Court on Human and Peoples’ Rights: Will Political Stereotypes Form an Obstacle to the Enforcement of its Decisions?*, „The Comparative and International Law Journal of Southern Africa” 2010, vol. 43, no. 1, s. 23–26.

Zdaniem M.J. Wasińskiego wejście w życie Protokołu do Karty Afrykańskiej nie oznaczało jednak niezwłocznego ustanowienia nowej instytucji oraz uzyskania przez nią zdolności operacyjnej. Głównym powodem zwłoki było wahanie Unii Afrykańskiej, w jakim stosunku Trybunał Afrykański ma pozostawać do Trybunału Sprawiedliwości UA<sup>88</sup>. Jak słusznie wskazuje M. Balcerzak, Trybunał Afrykański został tylko formalnie ukonstytuowany z powodu organizacyjnych i finansowych trudności UA<sup>89</sup>.

We wstępie do Protokołu do Karty Afrykańskiej ustanawiającego Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów nawiązano do niej w punkcie stanowiącym, że wolność, równość, sprawiedliwość i godność są zasadniczymi celami słuszných aspiracji ludów afrykańskich. Ponadto zostało wyrażone przekonanie, że trybunał ma stanowić uzupełnienie i wzmocnienie dla Komisji Afrykańskiej<sup>90</sup> w wykonywaniu sprawowanego przez nią mandatu ochrony praw człowieka. W regulacji tej można odnaleźć nawiązanie do uniwersalnych wartości właściwych dla wszystkich systemów ochrony praw i wolności jednostki<sup>91</sup>.

Na kontynencie afrykańskim, w przeciwieństwie do systemu europejskiego czy interamerykańskiego, bardzo długo nie wykształcił się mechanizm sądowego dochodzenia roszczeń wynikających z naruszeń Karty Afrykańskiej, jednakże proces demokratyzacji państw afrykańskich spowodował podniesienie standardów ochrony praw człowieka i obywatela<sup>92</sup>. Przyjęcie w czerwcu 1998 r. Protokołu do Karty Afrykańskiej stało się w Afryce wielkim wydarzeniem, ponieważ nie tylko było symbolem politycznej nowoczesności, lecz również budziło ogromne nadzieje. W rzeczywistości Trybunał Afrykański jest trybunałem sprawiedliwości, a Protokół ustanawiający nie przewidywał ani sankcji wobec opornych państw, ani metod rekompensacyjnych wobec państwa-ofiary w przypadku niewykonania decyzji<sup>93</sup>. Można powiedzieć, że Protokół do Karty Afrykańskiej ustanawiający Trybunał Afrykański był

<sup>88</sup> M.J. Wasiński, *Afrykańska Karta Praw Człowieka...*, s. 313.

<sup>89</sup> M. Balcerzak, *Zagadnienie precedensu...*, s. 259.

<sup>90</sup> M.J. Wasiński podkreśla, że dojrzwawanie refleksji o konieczności wzmocnienia rodzącego się systemu przez dodanie do Komisji Afrykańskiej instytucjonalnego partnera o charakterze sądowym trwało ponad trzydzieści lat, M.J. Wasiński, *Afrykańska Karta Praw Człowieka...*, s. 311.

<sup>91</sup> Por. *System ochrony praw człowieka*, pod red. B. Banaszaka, Kraków 2005, s. 259.

<sup>92</sup> G. Michałowska, *Problemy ochrony praw człowieka...*, s. 42.

<sup>93</sup> P. Kamto, *La Cour africaine des Droits de l'Homme et des peuples*, <https://v1.ahjucaf.org/La-Cour-africaine-des-Droits-de-l,7175.html> (dostęp: 31 III 2022).

brakującym ogniwem afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka. Część przedstawicieli doktryny miała nadzieję, że ustanowienie trybunału przyczyni się do wzmocnienia wśród afrykańskich przywódców świadomości dotyczącej ich zobowiązań w zakresie praw człowieka. Inni wręcz przeciwnie – uważali, że nowa instytucja może nie mieć potencjału, aby zmienić stale pogarszającą się sytuację praw człowieka w Afryce, zwłaszcza że czynniki ekonomiczne, polityczne i demograficzne były dominującymi przyczynami łamania praw człowieka na kontynencie afrykańskim<sup>94</sup>. Biorąc pod uwagę argumenty zwolenników oraz przeciwników utworzenia Trybunału Afrykańskiego, należy jednoznacznie wskazać, że przedsięwzięcie to było niebywale ważnym krokiem w kierunku promocji praw człowieka w Afryce. Prawdopodobnie stało się przełomowym momentem w egzekwowaniu praw człowieka w tym rejonie świata i choć utworzenie trybunału zajęło dziesięciolecie, obrońcy praw człowieka postrzegają go jako początek prawdziwego egzekwowania tych praw w regionie.

## Podsumowanie

Ustanowienie regionalnych trybunałów praw człowieka w ich obecnej formie jest wynikiem długofalowego procesu, którego dotychczasowe etapy miały wpływ zarówno na kształt współczesnych rozwiązań instytucjonalnych, jak i dziedziny prawa nazywanej w literaturze przedmiotu prawem praw człowieka. Pojawienie się każdego z tych organów w przestrzeni prawnomiędzynarodowej stanowi wyraz wzrostu siły międzynarodowego systemu praw człowieka.

Każdy z analizowanych organów został odmiennie ukształtowany pod względem historycznym. Od momentu utworzenia stanowią one instytucjonalny fundament systemów regionalnych. Trybunały stały się integralną częścią krajobrazu instytucjonalnego Europy, obu Ameryk i Afryki.

Powołanie kolejno w 1959 r. Trybunału Europejskiego, w 1979 r. Trybunału Amerykańskiego oraz w 1998 r. Trybunału Afrykańskiego okazało się przełomowymi wydarzeniami. Za sprawą pojawienia się trybunału na kontynencie europejskim otwarty został nowy rozdział współczesnej historii – nie tylko europejskiej, lecz także światowej – ochrony praw

---

<sup>94</sup> Szerzej zob. G. Bekker, *The African Court on Human and Peoples' Rights: Safeguarding the Interests of African States*, „Journal of African Law” 2007, vol. 51, no. 1, s. 151–172.



człowieka, a jego dopełnieniem stało się utworzenie dwóch pozostałych pozaeuropejskich trybunałów.

Proces ten ma nierozzerwalny związek z międzynarodowymi organizacjami międzyrządowymi, które dzięki swej prawotwórczej działalności doprowadziły na poszczególnych kontynentach do utworzenia regionalnych systemów ochrony praw człowieka.

Każdy z analizowanych trybunałów został powołany do życia w odmiennej rzeczywistości. Powstaniu Trybunału Amerykańskiego towarzyszyły rządy autorytarnych reżimów, masowe okrucieństwa, przemoc oraz łamanie praw człowieka. Organ ten pozbawiony był politycznego wsparcia Organizacji Państw Amerykańskich, w odróżnieniu od swojego europejskiego odpowiednika. Co więcej, państwa regionu niechętnie odnosiły się do jurysdykcji trybunału. Utworzeniu Trybunału Afrykańskiego towarzyszyła z kolei euforia i ogromne nadzieje państw regionów, jak również organizacji pozarządowych.

Odnośnie do podstaw prawnych ustanowienia tytułowych organów należy wskazać, że Trybunały Europejski oraz Amerykański utworzono na podstawie fundamentalnych umów międzynarodowych regionalnych systemów ochrony praw człowieka. Odmiennie sytuacja kształtuje się w systemie afrykańskim, w którym podstawą prawną istnienia tamtejszego trybunału jest protokół dodatkowy do kluczowej umowy międzynarodowej będącej podstawą systemu ochrony praw człowieka na kontynencie.

## THE HISTORY OF REGIONAL HUMAN RIGHTS COURTS

### Summary

The history of the formation of regional human rights courts, parts of human rights regimes on the European, African and both the American continents, is discussed in this paper. The author demonstrates an unquestionable connection between the courts and international government organisations active in the regions. She proves that the main reasons for establishing these authorities lie in the development of human rights protection systems and the associated need for supervision by independent judicial authorities, since the guarantee of rights and freedoms under regional treaties proved insufficient. The analysis shows the human rights courts were founded at different times and in diverse realities. The European Court was formed to supervise the democratic states in the region, whereas the non-European courts both were and still are regarded as unstable and implicated in internal conflicts.



The next part of this article includes a discussion of the legal basis for establishing regional human rights tribunals. All three bodies were established on the basis of a classical source of international law, namely an international treaty. The fundamental difference, however, is that with regard to the European and American Courts, these are treaties that form the basis of regional systems of human rights protection, while the African Tribunal was created under the Additional Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights.

**Keywords:** human rights protection systems – regional human rights protection courts – human rights – international judiciary

## LITERATURA

- Amani Cirimwami E., Mumbala Abelungu J., *Le système africain de protection des droits de l'homme et le droit international humanitaire*, „African Human Rights Yearbook” 2018, vol. 2.
- Balcerzak M., *Podstawy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Toruń 2017.
- Balcerzak M., *Zagadnienie precedensu w prawie międzynarodowym praw człowieka*, Toruń 2008.
- Ball M.M., *The Organization of American States and the Council of Europe*, „British Yearbook of International Law” 1949, no. 26.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014.
- Bauman Z. et al., *Democracy on the Precipice: Council of Europe Democracy Debates 2011–2012*, Strasbourg 2012.
- Bekker G., *The African Court on Human and Peoples' Rights: Safeguarding the Interests of African States*, „Journal of African Law” 2007, vol. 51, no. 1.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen*, Strasbourg 2005.
- Cała-Wacinkiewicz E., *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007.
- Cesarz Z., *Organizacja Państw Amerykańskich – OPA*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2009.
- Chart of ratifications of the ECHR and its Protocols Nos 1 to 11*, „Human Rights Law Journal” 1994, vol. 15, no. 3.
- Cichoń Z., *Europejska Konwencja Praw Człowieka nadal najskuteczniejszym na świecie instrumentem ochrony praw człowieka*, „Palestra” 2005, nr 11/12.
- Cole R.J.V., *The African Court on Human and Peoples' Rights: Will Political Stereotypes Form an Obstacle to the Enforcement of its Decisions?*, „The Comparative and International Law Journal of Southern Africa” 2010, vol. 43, no. 1.
- Complak K., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Amerykański Pakt Praw Człowieka: porównanie*, w: *Ubi ius, ibi remedium: księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, pod red. B.J. Krzana, Warszawa 2016.

- Dąbrowska A., *Regionalne trybunały praw człowieka. Analiza prawnoporównawcza*, Toruń 2021.
- Dąbrowska A., Dąbrowski T., *Rada Europy jako „dobro wspólne” społeczności europejskiej*, w: *Służąc dobru wspólnemu*, pod red. K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuka, Lublin 2016.
- Democracy on the Precipice: Council of Europe Democracy Debates 2011–2012*, Strasbourg 2012.
- Deska D., *Instytucjonalizacja regionalizmu afrykańskiego od OJA do Unii Afrykańskiej*, w: *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, pod red. J. Milewskiego, W. Lizaka, Warszawa 2002.
- Dobrzycki W., *Charakter i istota międzynarodowego ładu politycznego w Ameryce Łacińskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” 1989, t. 9.
- Dobrzycki W., *System międzyamerykański*, Warszawa 2002.
- Don Nanjira D.D.C., *The Protection of Human Rights in Africa: The African Charter on Human and Peoples’ Rights*, w: *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, ed. J. Symonides, London 2003.
- Drzemczewski A., Meyer-Ladewig J., *Principal Characteristics of the New ECHR Control Mechanism, as Established by Protocol No. 11, Signed on 11 May 1994 / A Single European Court of Human Rights is to Replace the Existing Commission and Court in Strasbourg*, „Human Rights Law Journal” 1994, vol. 15, no. 3.
- Flinterman C., Henderson C., *The African Charter on Human and Peoples’ Rights*, w: *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*, eds. R. Hanski, M. Suksi, Åbo 2004.
- Furrer H.P., *Przekraczanie linii podziałów. Wydarzenia polityczne w Radzie Europy od 1989r. – historia i analiza własnych doświadczeń*, w: *Polska i Rada Europy 1990–2005*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Słowo wstępne*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2009, vol. VII, z. 2, Numer specjalny: ochrona praw człowieka.
- Gronowska B., *Organy organizacji regionalnych a ochrona praw człowieka*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Huber D., *Rada Europy po rozszerzeniu: umocnienie jedności kontynentu w obecnych realiach*, w: *Polska i Rada Europy 1990–2005*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2005.
- Jalons pour une histoire du Conseil de l’Europe: actes du colloque de Strasbourg (8–10 juin 1995)*, ed. M.T. Bitsch, Berne 1997.
- Janis M.W., Kay R.S., Bradley A.W., *European Human Rights Law. Texts and Materials*, Oxford 2008.
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 17.
- Jaskiernia J., *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 5.
- Kaczyński B., *Organizacja Jedności Afrykańskiej. Charakter działalności*, Warszawa 1976.
- Kamtoh P., *La Cour africaine des Droits de l’Homme et des peuples*, <https://v1.ahjucaf.org/La-Cour-africaine-des-Droits-de-l-1,7175.html> (dostęp: 31 III 2022).
- Kenig-Witkowska M.M., *Organizacja Jedności Afrykańskiej. Wybrane problemy prawnopolityczne*, Warszawa 1976.

- Kenig-Witkowska M.M., *Unia Afrykańska ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9.
- Lizak W., *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Warszawa 2012.
- Liżewski B., *System prawa a porządek prawny. Między konstrukcją normatywną a prawem w działaniu*, Warszawa 2021.
- Makau M., *The African Human Rights Court: A Two-Legged Stool?*, „Human Rights Quarterly” 1999, vol. 21, no. 2.
- Maluwa T., *The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa*, „Leiden Journal of International Law” 2003, vol. 16, no. 1.
- Message to Europeans*, Congress of Europe, The Hague, 10 May 1948, Resolutions, International Committee of the Movements for European Unity, London-Paris 1948.
- Michalska A., *Prawa człowieka w systemie Organizacji Państw Amerykańskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, nr 42(2).
- Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Michałowska G., *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Warszawa 2008.
- Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom I. Teoria i praktyka regionalnej integracji państw*, Warszawa 2019.
- Mumbala A.J., Amani Cirimwami E., *Le système africain de protection des droits de l'homme et le droit international humanitaire*, „African Human Rights Yearbook” 2018, vol. 2.
- Murray R., *Human Rights in Africa. From the OAU to the African Union*, New York 2004.
- Nowak A., *Unia Afrykańska*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2009.
- Odinkalu C.A., *Analysis of Paralysis or Paralysis by Analysis? Implementing Economic, Social, and Cultural Rights Under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Human Rights Quarterly” 2001, vol. 23, no. 2.
- Okere B. Obinna, *The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparative Analysis with the European and American Systems*, „Human Rights Quarterly” 1984, vol. 6, no. 2.
- Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2020.
- Perina R.M., *The Organization of American States As the Advocate and Guardian of Democracy: An Insider's Critical Assessment of its Role in Promoting and Defending Democracy*, Lanham, Maryland 2015.
- Petaux J., *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe*, Strasbourg 2009.
- Piątek J.J., Podgórzńska R., *Bezpiecznie czy niebezpiecznie? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI w.*, Wrocław 2007.
- Pratchett L., Lowndes V., *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004.
- Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, oprac. i przeł. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996.
- Przyborowska-Klimczak A., *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 10–11.

- Roszkowski W., *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku*, Warszawa 2005.
- Sadowski P., *A Safe Harbour or a Sinking Ship? On the Protection of Fundamental Rights of Asylum Seekers in Recent CJEU Judgments*, „European Journal of Legal Studies” 2019, vol. 11, no. 2.
- Sadowski P., *The EU's approach to the extraterritorial processing of asylum claims and its compliance with international law*, „Revista General de Derecho Europeo” 2021, no. 53.
- Sidi Diallo B., *Organizacja Jedności Afrykańskiej w procesie pokojowego regulowania sporów międzynarodowych w Afryce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 61(2).
- Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. III, Warszawa 1981.
- System ochrony praw człowieka*, pod red. B. Banaszaka, Kraków 2005.
- The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice, 1986–2000*, eds. M. Evans, R. Murray, New York 2002.
- Treaties and Other International Agreements of the United States of America 1776–1949*, ed. Ch.I. Bevans, vol. 3, Washington 1969.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. IV, Warszawa 2003.
- Wasiński M.J., *Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów. Studium podstawy normatywnej regionalnego systemu ochrony praw człowieka*, Łódź 2017.
- Wasiński M.J., *Prawo i pięść: ochrona praw człowieka przez afrykańskie trybunały subregionalne*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2015, nr 6.
- Wassenberg B., *History of the Council of Europe*, Strasbourg 2013.
- Weil G.L., *The European Convention on Human Rights: Background, Development and Prospects*, Leyden 1963.
- Widłak T., *Pojęcie „międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości” na kanwie Hansa Kelsena projektu sądu światowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV.
- Wspólny standard do osiągnięcia*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1998.

## II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

PAWEŁ BORECKI\*

### **Immunitet jurysdykcyjny Stolicy Apostolskiej a odpowiedzialność za nadużycia seksualne duchowieństwa. Rozważania na kanwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12 października 2021 r. w sprawie J.C. i inni v. Belgia (skarga nr 11625/17)**

#### **Wprowadzenie**

W wyroku z 12 października 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) po raz pierwszy odniósł się do kwestii immunitetu Stolicy Apostolskiej. Sprawa ma charakter precedensowy<sup>1</sup>. Jest wysoce prawdopodobne, że wspomniany judykat na długi czas zdeterminuje linię orzecznictwa ETPCz. Organ Rady Europy przy jednym zdaniu odrębnym uznał immunitet jurysdykcyjny kierowniczego gremium Kościoła katolickiego na równi z państwami oraz wynikające z tego negatywne konsekwencje proceduralne zarówno dla aktualnych, jak i potencjalnych skarżących.

---

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

<sup>1</sup> Na temat wcześniejszych orzeczeń ETPCz, dotyczących immunitetu jurysdykcyjnego państwa i organizacji międzynarodowych, zob. T.J. Gruszczyński, C.T. Szyjko, *Immunitet jurysdykcyjny państwa w prawie międzynarodowym publicznym. Aktualne zagadnienia teoretyczno-praktyczne*, t. 1, Warszawa 2014, s. 162–169.

Skarżący – dwudziestu czterech obywateli belgijskich, francuskich i holenderskich – postawili przed Trybunałem strasburskim zarzut naruszenia przez Belgię art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawa dostępu do sądu). Skarga dotyczyła powództwa o odszkodowanie wniesionego przez skarżących przeciwko Stolicy Apostolskiej oraz przeciwko wielu przywódcom (w tym biskupom) Kościoła katolickiego w Belgii<sup>2</sup>, a także przeciwko stowarzyszeniom katolickim z powodu szkód wyrządzonych przez strukturalnie wadliwy sposób, w jaki Kościół miał podchodzić do problemu nadużyć seksualnych w swoich szeregach.

Powództwo, wniesione pierwotnie przez trzydziestu dziewięciu skarżących do sądu belgijskiego, opierało się na trzech różnych podstawach. Po pierwsze, w odniesieniu do wszystkich pozwanych, w tym Stolicy Apostolskiej, na zarzucie błędów i zaniedbań w ogólnej polityce dotyczącej nadużyć seksualnych. Po drugie, w odniesieniu do wszystkich pozwanych, z wyjątkiem Stolicy Apostolskiej, na zarzucie błędów i zaniedbań w rozpatrywaniu poszczególnych przypadków. Po trzecie, w odniesieniu do Stolicy Apostolskiej, na zarzucie zaniedbania w zakresie podjęcia działań przeciwko biskupom. Jeśli chodzi o tę ostatnią odpowiedzialność Stolicy Apostolskiej, to miała ona charakter subsydiarny i opierała się na pośredniej odpowiedzialności Stolicy Apostolskiej jako zwierzchnika biskupów i przełożonych zakonów.

Sądy belgijskie kolejnych instancji stwierdziły brak swojej jurysdykcji wobec Stolicy Apostolskiej. Powołały się przy tym na argument, że Stolicy Apostolskiej przysługuje immunitet jurysdykcyjny. Miało to być konsekwencją uznania jej przez Belgię za obcego suwerena, mającego takie same prawa i obowiązki jak państwo. Owo uznanie opierało się na szeregu elementów zwyczajowego prawa międzynarodowego, wśród których najważniejsze było zawieranie traktatów i przedstawicielstwo dyplomatyczne. W opinii sądu apelacyjnego w Gandawie był to immunitet jurysdykcyjny zarówno *ratione personae*, jak również *ratione materiae* ze względu na charakter władzy publicznej czynów przywołanych jako podstawa powództwa z tytułu odpowiedzialności. Sąd uznał, że w związku z uchybieniami politycznymi zarzucanymi Stolicy Apostolskiej, wchodzi one w zakres wykonywania uprawnień administracyjnych i władzy publicznej. Należy zatem uznać je za *acta*

<sup>2</sup> Na temat stosunków państwo – Kościół w Belgii zob.: R. Torfs, *Państwo i kościół w Belgii*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, s. 31–49.

*iure imperii*, a nie za działania podejmowane indywidualnie w obronie interesów prywatnych. Ponadto sąd apelacyjny uznał, powołując się na opinię biegłego z zakresu prawa kanonicznego przedłożoną przez Stolicę Apostolską, że stosunek między papieżem a biskupami jest stosunkiem prawa publicznego, charakteryzującym się autonomiczną władzą biskupów, a nie stosunkiem zwierzchnika i podwładnego w rozumieniu odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego. W sumie, zdaniem sądu, zarzucane biskupom błędy i uchybienia nie mogą być przypisywane papieżowi jako ich zwierzchnikowi, a ponadto dotyczyły one czynów *iure imperii*. Przekonanie skarżących, że tzw. polityka milczenia była prowadzona w celu ochrony dobrego imienia Kościoła lub członków duchowieństwa, według sądu apelacyjnego nie jest wystarczające, aby owe czyny mogły nie zostać zakwalifikowane jako akty władzy.

Ponadto sąd belgijski uznał, że spór nie miał takiego charakteru, by podlegać pod jeden z wyjątków od zasady immunitetu jurysdykcyjnego państwa. Sąd apelacyjny podniósł w szczególności, że jeśli chodzi o błędy i zaniechania przypisywane bezpośrednio Stolicy Apostolskiej, tj. ogólną politykę opartą na dokumentach papieskich i zaniechanie podjęcia środków mających wpływ na Belgię, to nie zostały one popełnione na terytorium belgijskim, lecz w Rzymie. Wreszcie ani papież ani Stolica Apostolska nie byli obecni na terytorium belgijskim, gdy miało dojść do uchybień zarzuczanych przywódcom Kościoła w Belgii.

Na forum krajowym sprawa zakończyła się, gdy prawnik belgijskiego Sądu Kasacyjnego wydał stronom negatywną opinię na temat szans powodzenia ewentualnej skargi kasacyjnej. Stwierdził, że sąd apelacyjny w Gandawie słusznie uznał, że Stolica Apostolska korzysta z immunitetu jurysdykcyjnego *personae* i *materiae*, oraz że nie doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji ani w odniesieniu do immunitetu jurysdykcyjnego, ani w odniesieniu do kwestii belgijskiego prawa procesowego.

Trybunał strasburski nie dopatrywał się niczego nieracjonalnego ani arbitralnego w szczegółowym uzasadnieniu, które doprowadziło sąd apelacyjny w Gandawie do końcowych wniosków, że nie jest on właściwy do orzekania w przedmiocie powództwa z tytułu odpowiedzialności cywilnej przeciwko Stolicy Apostolskiej, w szczególności ze względu na przysługujący jej immunitet jurysdykcyjny. ETPCz stwierdził zgodność tego ograniczenia z ogólnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego oraz brak dysproporcjonalności.



## 1. Kwestia podmiotowości i suwerenności Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych

Uzasadnione zastrzeżenia budzi postrzeganie Stolicy Apostolskiej przez sądy belgijskie, a w konsekwencji także przez ETPCz, w kategoriach suwerennego państwa. To wyraźna nadinterpretacja, rozszerzająca wykładnia wyjątkowego, odosobnionego przypadku<sup>3</sup>. Wyjątków nie należy zaś interpretować rozszerzająco<sup>4</sup>. Można co najwyżej przyjąć, że kierowniczy organ Kościoła katolickiego jest podmiotem *sui generis* w stosunkach międzynarodowych. Posiada pewne znamiona przynależne pierwotnie państwom, przede wszystkim osobowość prawnomiędzynarodową. Samo pojęcie podmiotowości prawnomiędzynarodowej nie jest jednolicie pojmowane w doktrynie. Zakres tej podmiotowości jest zbliżony do zakresu, jaki posiadają państwa, nie jest jednak identyczny<sup>5</sup>. Stolica Apostolska nabyła ją w drodze utartego po roku 1870, tzn. po definitywnym upadku Państwa Kościelnego, zwyczaju międzynarodowego, czyli w sposób pochodny, na podstawie praktyki stosowanej przez same państwa – pierwotne podmioty prawa międzynarodowego<sup>6</sup>. Zwyczaj jest jednym z powszechnie przyjętych źródeł prawa międzynarodowego, a przedmiotowe uznanie wynikało z żywotnej potrzeby społeczności międzynarodowej. Państwem, chociaż specyficznym, jest natomiast Państwo Watykańskie, powstałe w 1929 r. na mocy traktatów laterańskich<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Jako quasi-państwo określali Stolicę Apostolską radzieccy teoretycy prawa międzynarodowego – zob. W.N. Durdieniewski, S.B. Kryłow, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1950, s. 50–51, 54.

<sup>4</sup> Na temat specyficznych podmiotów mających w praktyce międzynarodowej osobowość prawnomiędzynarodową zob. m.in. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 111.

<sup>5</sup> Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisiz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 135. Tezę o pełnej międzynarodowej podmiotowości Stolicy Apostolskiej zob. m.in. J. Krzywda, *Stolica Apostolska*, w: *Leksykon prawa kanonicznego*, pod red. M. Sitarza, Lublin 2019, łam. 2634–2635.

<sup>6</sup> Zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, t. 1, Warszawa 1986, s. 23–24. Odmienną opinię zob. P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 162.

<sup>7</sup> W sprawie relacji między Stolicą Apostolską a Państwem Watykańskim zob. m.in. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisiz, op. cit., s. 138–141; J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 184–186 oraz M. Mikuła, *Państwo-Miasto Watykan*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 265–268.

Traktowanie Stolicy Apostolskiej jak państwa, a także przyznawanie jej osobowości prawnomiędzynarodowej, koliduje z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>8</sup>. Ta zasada stanowi jedną z głównych gwarancji wolności myśli, sumienia i wyznania. W imię respektowania anachronicznych, ekstraordynaryjnych zwyczajów czy norm nie powinno się w prawie międzynarodowym sankcjonować w istocie rzeczy prawnej dyferencjacji wyznań<sup>9</sup>. Dla porównania warto nadmienić, że Światowa Rada Kościołów<sup>10</sup> nie posiada osobowości prawnomiędzynarodowej. Należy zarazem podkreślić, że posiadanie tego rodzaju osobowości, jak dowodzi przykład wielowiekowej działalności nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych w różnych regionach świata, nie jest warunkiem koniecznym realizacji wspomnianej wolności. Sprzyja jej, lecz o niej nie przesądza. Organ kierowniczy żadnej innej niż Kościół katolicki wspólnoty wyznaniowej nie dysponuje osobowością prawnomiędzynarodową. Stawia to rzeczony Kościół i jego władze naczelne w zdecydowanie korzystniejszej sytuacji politycznej i formalnoprawnej w porównaniu z innymi konfesjami, nawet tymi mającymi zasięg ogólnoswiatowy. Stolica Apostolska i jej przedstawiciele korzystają bowiem zwłaszcza z przywilejów oraz immunitetów dyplomatycznych przewidzianych prawem międzynarodowym. W związku z tym jest pewnym paradoksem, że społeczność międzynarodowa uznaje osobowość prawnomiędzynarodową Stolicy Apostolskiej, traktuje ją nieomal jak państwo, a zarazem przyjęła w 1981 r. na forum ONZ Deklarację w sprawie wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach<sup>11</sup>.

Zasygnalizowane ujęcie zdaje się odzwierciedlać, nieodpowiadający rzeczywistości, obraz Watykanu jako uniwersalnego, neutralnego autorytetu o charakterze ponadkonfesyjnym. Tymczasem na przestrzeni

---

<sup>8</sup> Na temat zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych zob. m.in. P. Borecki, *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego*, op. cit., s. 378–386.

<sup>9</sup> Ograniczona jest jednak liczba państw, które bezpośrednio konstytucjonalizują zasadę równouprawnienia *vel* równości wspólnot religijnych. To stan wciąż bardziej pożądany, niż realnie istniejący. Nie oznacza to, że nie należy do niego konsekwentnie dążyć.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: K. Karski, *Światowa Rada Kościołów*, w: *Religia. Encyklopedia PWN*, pod red. T. Gadacza, B. Milerskiego, t. 9, Warszawa 2003, s. 209.

<sup>11</sup> Tekst Deklaracji zob.: <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1981.html> (dostęp: 8 I 2022).

wieków Stolica Apostolska niejednokrotnie wskazywała swoimi działaniami i zaniechaniami, że występuje przede wszystkim w interesie własnym oraz struktur kościelnych, na czele których stoi. Kierowała się zatem częstokroć optyką partykularną<sup>12</sup>. W dziedzinie społecznej i obyczajowej zdecydowanie bardziej hamowała, niż katalizowała progresywne zmiany. Historia wskazuje, że Stolica Apostolska, czy szerzej Kościół katolicki, zmieniają się (reformują) dopiero będąc do tego przymuszonymi przez nieodparte okoliczności.

Mało fortunne jest powołanie się w wyroku Trybunału strasburskiego na art. 2 traktatów laterańskich z 1929 r. zawartych między Włochami a Stolicą Apostolską, w którym to Włochy uznały jej suwerenność [...] *na arenie międzynarodowej jako nieodłączny atrybut jej natury, zgodny z jej tradycją i wymogami jej misji w świecie*. Traktaty zostały wszak zawarte przez papieżstwo z opresyjnym państwem niedemokratycznym, z reżimem faszystowskim Benita Mussoliniego<sup>13</sup>. Są bodaj jedynym przykładem traktatowego uznania *expressis verbis* przez państwo generalnie suwerenności Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych. Zdumiewa odwołanie do „natury” Stolicy Apostolskiej jako zasadniczego źródła jej suwerenności w stosunkach międzynarodowych. Co znamienne, powyższe stanowisko nie znajduje bezpośredniego, wyraźnego uzasadnienia biblijnego. Jest przede wszystkim wyrazem uroszczeń papieżstwa i Kurii Rzymskiej. O ile nie dziwi, że tego rodzaju postawa jest, w imię motywów oportunistycznych, akceptowana przez przytłaczającą większość państw współczesnego świata, o tyle musi zdumiewać bezdyskusyjne przyjęcie sygnalizowanej optyki przez ETPCz. Jedynym rodzajem suwerenności, o którym można ewentualnie mówić – i to z pewnymi zastrzeżeniami – w odniesieniu do Stolicy Apostolskiej, jest tzw. suwerenność duchowa. To pojęcie odzwierciedlające kompetencje Stolicy Apostolskiej w sprawach religijnych jako kierowniczego gremium Kościoła katolickiego.

Należy przy tym podkreślić, że Stolica Apostolska nie jest stroną ani Europejskiej konwencji o immunitacie państwa, podpisanej w Bazylei 16 maja 1972 r., ani również Konwencji Narodów Zjednoczonych o immunitetach jurysdykcyjnych państw i ich mienia, przyjętej w Nowym

---

<sup>12</sup> Świadczy o tym zwłaszcza zawarcie w 1929 r. traktatów laterańskich z faszystowskimi Włochami czy w 1933 r. konkordatu z III Rzeszą.

<sup>13</sup> W 1984 r. Stolica Apostolska zawarła w istocie rzeczy nowy konkordat już z demokratyczną Republiką Włoską. Akt ten zastąpił tzw. konkordat laterański z 1929 r., stanowiący jedną z części składowych traktatów laterańskich.

Jorku 2 grudnia 2004 r. Wspomniane akty dotyczą pod względem podmiotowym wyłącznie państw i nie obejmują *expressis verbis* Stolicy Apostolskiej<sup>14</sup>. Jest ona natomiast, co warto podkreślić, stroną Konwencji ONZ z 1989 r. o prawach dziecka<sup>15</sup>.

Przyznawanie znamion państwa, w tym osobowości prawnomiedzynarodowej, Stolicy Apostolskiej należy postrzegać w kategoriach reliktu średniowiecza i czasów wczesnonowożytnych, swoistej pozostałości po Państwie Kościelnym istniejącym w latach 755–1870. Były to czasy, gdy suwerenność była łączona personalnie z władcą (*Państwo to ja.*) Można to także interpretować jako pozostałość hierokratyzmu (papocentryzmu)<sup>16</sup>, przejawiającego się wizją Stolicy Apostolskiej jako lidera jakiejś ogólnościatowej *res publica Christiana*. Na uniwersalistyczne ambicje papieżstwa wskazują nawiązujące do tradycji cesarzy rzymskich: oficjalna tytulatura (*Pontifex Maximus*) oraz, do początku pontyfikatu papieża Franciszka, niektóre elementy oficjalnego ubioru Biskupa Rzymskiego. W sumie jest to wizja teocentryczna, kolidująca z koncepcją pluralistycznego, demokratycznego społeczeństwa leżącą u podstaw aksjologii Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwa ETPCz<sup>17</sup>. Ceną utrzymania jedności religijnej społeczeństw były bowiem w przeszłości: dyskryminacja, wypędzenia, a nawet eksterminacja mniejszości religijnych. Konsekwencją owej jedności była także uniformizacja intelektualna, wymuszona przez ortodoksję religijną. Podmiotowość prawnomiedzynarodową Stolicy Apostolskiej można oceniać w kategoriach utrwalonego, historycznego anachronizmu. Od czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej stopniowo w poszczególnych państwach, zwłaszcza europejskich, postępuje proces prywatyzacji religii, a w konsekwencji związki wyznaniowe tracą osobowość prawa publicznego. Są postrzegane jako zrzeszenia prywatne. Kościół katolicki należy zatem traktować jako korporację osób fizycznych, mającą znamiona międzynarodowej organizacji pozarządowej<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Zob. J. Sutor, *Immunitet państwa*, Warszawa 2011, s. 275–276.

<sup>15</sup> Dz.U. 1991 Nr 120, poz. 526.

<sup>16</sup> Szerzej na temat hierokratyzmu (papocentryzmu) zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 58–59.

<sup>17</sup> Zob. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 553; por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 567.

<sup>18</sup> Por. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995, s. 37.

Orzecznictwo krajowych sądów amerykańskich także przemawia przeciwko przyznawaniu Stolicy Apostolskiej immunitetu jurysdykcyjnego w rozpatrywanym postępowaniu. W sprawie *Van Dardel v. Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich* dotyczącej szwedzkiego dyplomaty Raula Wallenberga sąd Dystryktu Columbia uznał, że jedną z zasad prawa międzynarodowego jest zasada, że państwo nie może korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego, jeśli samo narusza powszechnie przyjęte prawo narodów<sup>19</sup>. Ochrona wolności i praw człowieka, a szczególnie dzieci, może być już współcześnie uznana za jeden z elementów kanonu współczesnego prawa międzynarodowego. Świadczy o tym powszechna akceptacja na forum międzynarodowym dla Konwencji ONZ z 1989 r. o prawach dziecka. Ten akt ratyfikowały prawie wszystkie państwa świata. Zaniedbania (zaniechania) Stolicy Apostolskiej w analizowanej dziedzinie powinny zatem być sankcjonowane.

To pewna wewnętrzna sprzeczność, że organ kierowniczy związku wyznaniowego opartego na dobrowolnym członkostwie, miałby być postrzegany jak państwo, czyli organizacja o charakterze przymusowym, dysponująca suwerenną władzą nad podmiotami znajdującymi się na jej terytorium. Stolica Apostolska ma jednak charakter personalny, a nie terytorialny<sup>20</sup>. Nasuwa się w związku z tym szereg wątpliwości i pytań. Oto tylko niektóre z nich: Czy Stolica Apostolska posiada suwerenną władzę nad członkami Kościoła katolickiego? Jaki ewentualnie jest terytorialny zasięg tej władzy? Czy przynależność do tego Kościoła ma charakter przymusowy? Czy Kościół może stosować przymus administracyjny wobec swoich członków lub interesantów? Jak pogodzić suwerenność Stolicy Apostolskiej z suwerennością poszczególnych państw? Jak rozstrzygnąć ewentualny konflikt lojalności między obowiązkami obywatelskimi a nakazami religijnymi Kościoła? Na te kwestie ETPCz nie próbuje nawet dać odpowiedzi w swoim orzeczeniu.

---

<sup>19</sup> E. Olas, *Immunitet jurysdykcyjny państwa w wybranych orzeczeniach sądów krajowych*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2012, vol. 10, s. 51–53 oraz T.J. Gruszczyński, C.T. Szyjko, op. cit., s. 125–127.

<sup>20</sup> Stolica Apostolska to Biskup Rzymski oraz – o ile nie wynika co innego z natury rzeczy lub z kontekstu ustawy – zespół centralnych organów pomocniczych, tworzących Kurię Rzymską, tj. Sekretariat Stanu i pozostałe urzędy (dykasterie) kurialne, służące papieżowi pomocą w kierowaniu Kościołem (zob. kan. 361 Kodeksu Prawa Kanonicznego).

## 2. Stolica Apostolska a Kościół belgijski

Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął nieadekwatną optykę sądów belgijskich, postrzegających Stolicę Apostolską jako podmiot dysponujący władztwem publicznoprawnym (imperium) w stosunku do swoich struktur, zwłaszcza wobec biskupów. Tymczasem Kościół katolicki w wymiarze ogólnościowym nie jest organizacją publicznoprawną, posiadającą władztwo administracyjne wobec swoich członków<sup>21</sup>. Jest organizacją o charakterze dobrowolnym i prywatnoprawnym. Władztwo publiczne (imperium) państwa co do zasady realizują wobec podległych sobie osób i innych podmiotów państwa. W przypadku Stolicy Apostolskiej można co najwyżej mówić o przysługujących jej uprawnieniach w zakresie wewnętrznego zarządu Kościołem katolickim (uprawnienia organizacyjne). Stolica Apostolska, poza terytorium Państwa Watykańskiego, nie dysponuje suwerenną władzą ani własnymi służbami i środkami egzekucyjnymi. Członkostwo w Kościele ma charakter dobrowolny. Podporządkowanie się dyrektywom kościelnym zależy ostatecznie od dobrej woli zainteresowanej osoby. Zachowuje ona prawo do wystąpienia ze wspólnoty religijnej. Najdalej idącą sankcją, możliwą do zastosowania wobec członka Kościoła przez jego kompetentne organy, jest usunięcie danej osoby ze wspólnoty wiernych. Przeciwnie stanowisko koliduje z ideą wolności jednostki, zwłaszcza z wolnością myśli, sumienia i wyznania. Nie odpowiada realiom społeczno-prawnym. Prowadzi do nadania Kościołowi katolickiemu charakteru w istocie rzeczy jakiegoś superpaństwa, ogólnościowej monarchii na czele ze Stolicą Apostolską. Jest to wizja tyleż wypaczona, co anachroniczna. Nawiązuje do założeń średniowiecznego papocentryzmu. Dziwi więc stanowisko ETPCz podtrzymujące tego rodzaju poglądy w I połowie XXI w.

Biskupi belgijscy znajdują się w stosunku podległości wobec Stolicy Apostolskiej w zakresie odpowiedzialności za nadużycia seksualne podległego sobie duchowieństwa. To wszakże papież mianuje biskupów w Kościele katolickim<sup>22</sup>. Stolica Apostolska w istocie rzeczy jest podmiotem

---

<sup>21</sup> Odmienne stanowisko zob. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 149–150; por. C. Janik, *Zasada niezależności i autonomii Państwa oraz Kościoła w swoim zakresie naczelną zasadą konkordatu*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019, s. 76.

<sup>22</sup> Zob. M. Rode, *Mała encyklopedia teologiczna. Tom I, A–Ł*, Warszawa 1988, s. 240.



nadrzędnym w stosunku do krajowych hierarchów katolickich<sup>23</sup>. Papież ma zatem w Kościele wyższość nad biskupami. Wprawdzie Kodeks Prawa Kanonicznego (KPK) z 1983 r. nie jest w tym zakresie w pełni jednoznaczny, ale taki wniosek można wyprowadzić zwłaszcza na podstawie listów apostolskich papieża Franciszka: motu proprio *Come una madre amorevole* z 4 czerwca 2016 r.<sup>24</sup> oraz motu proprio *Vos estis lux mundi* z 9 maja 2019 r.<sup>25</sup> Wymienione akty regulują kwestię m.in. odpowiedzialności hierarchów Kościoła katolickiego z tytułu zaniechań w zwalczaniu nadużyć seksualnych podległego im duchowieństwa wobec osób małoletnich lub bezbronnych. Przewidują zwłaszcza uprawnienia Kongregacji Nauki Wiary w tym zakresie. Papież uważał się zatem za kompetentnego do uregulowania tych kwestii. Nie odpowiada zatem realiom stanowisko sądów belgijskich, a za nimi także ETPCz, że papież nie jest w jakiejś mierze zwierzchnikiem biskupów belgijskich<sup>26</sup>. Nie ma podstaw do przyjęcia, że Stolica Apostolska nie posiadała takich uprawnień normotwórczych w nieodległej przeszłości. Nie korzystała z nich jednakże w sposób tak

<sup>23</sup> Biskupi diecezjalni, co zgodnie podkreślają komentatorzy kościelni, nie są jednak wikariuszami papieża (zob. *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego. Tom II/1. Księga II. Lud Boży*, pod red. J. Krukowskiego, Poznań 2005, s. 240). Na mocy swego urzędu Biskup Rzymski ma władzę zastrzeżenia pewnych spraw dla siebie osobiście lub innego organu, mając na uwadze pożytek Kościoła lub wiernych (zob. *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, pod red. P. Majera, Kraków 2011, s. 346).

<sup>24</sup> Polskie tłumaczenie motu proprio z 2016 r. zob.: [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek\\_i/motu/come\\_una\\_madre\\_04062016](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek_i/motu/come_una_madre_04062016) (dostęp: 9 I 2022).

<sup>25</sup> To dwudzieste siódme motu proprio papieża Franciszka, promulgowane 9 V 2019. Przepisy zawarte w tym liście papieskim weszły w życie 1 VI 2019 r. i zostały zatwierdzone *ad experimentum* na okres trzech lat. List ustanawia przepisy, które powinno zastosować się w przypadku zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa seksualnego wobec osoby małoletniej lub bezradnej przez duchownych, osoby konsekrowane i członków stowarzyszeń życia apostolskiego. Wprowadza także dokładne przepisy określające postępowanie w przypadku podejrzenia zaniechania lub podejmowania działań zmierzających do uniknięcia dochodzeń względem oskarżanych osób, które miałyby być popełnione przez przełożonych tychże osób. Motu proprio zobowiązało również wszystkie diecezje oraz eparchie, aby w ciągu roku od daty wejścia przepisów w życie utworzyły specjalne, łatwo dostępne dla każdego systemu (także poprzez ustanowienie specjalnego urzędu kościelnego), służące do składania zawiadomień. Polskie tłumaczenie motu proprio z 2019 r. zob.: [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek\\_i/motu/vos\\_estis\\_09052019.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek_i/motu/vos_estis_09052019.html) (dostęp: 9 I 2022).

<sup>26</sup> Zgodnie z kan. 375 § 2 KPK biskupi wykonują spoczywające na nich zadanie, m.in. rządzenia, tylko w hierarchicznej łączności z papieżem (Głową Kolegium Biskupów) i jego, owego Kolegium, członkami. Posiadana władza ma swoje źródło w przyjętym sakramencie święceń w stopniu episkopatu, a prawo do jej wykonywania nadaje papież (zob. W. Wójcik, *Biskup – w prawie kanonicznym*, w: *Encyklopedia Katolicka*, t. 2, Lublin 1985, s. 599; a także J. Krukowski, *Biskup*, w: *Leksykon prawa kanonicznego*, op. cit., łam. 293–299.



bezkompromisowy jak w ostatnich latach. W przeszłości dominowała kultura omerty. Dopiero obecny papież pod koniec 2019 r. zniósł tzw. sekret papieski w sprawach postępowań dotyczących duchownych oskarżonych o wykorzystywanie seksualne nieletnich. Dopuszczono się ze strony papieża w toku poprzednich pontyfikatów zaniechania prawodawczego wobec kościołów lokalnych, w tym Kościoła belgijskiego. To, że praktyka Stolicy Apostolskiej mogła i powinna być zasadniczo odmienna, wskazuje pontyfikat papieża Franciszka.

Zasadne jest stanowisko, że w analizowanej sprawie zachodzi wyjątek od zasady immunitetu państwa, mający zastosowanie do postępowania dotyczącego „powództwa o odszkodowanie pieniężne w przypadku śmierci lub uszkodzenia ciała osoby, lub uszkodzenia lub utraty majątku rzeczowego” (art. 12 Konwencji ONZ z 2004 r. w sprawie immunitetów jurysdykcyjnych państw i ich mienia, w tym samym sensie art. 15 Europejskiej konwencji o immunitecie państwa z 1972 r.). Wyjątek ten ma zastosowanie, gdy działanie lub zaniechanie, które można przypisać danemu państwu, „miało miejsce w całości lub w części na terytorium państwa, którego sąd jest właściwy do rozpoznania sprawy, a sprawca działania lub zaniechania był obecny na tym terytorium w czasie działania lub zaniechania”. Stolica Apostolska oczywiście nie ma swej siedziby na terytorium Belgii lecz we Włoszech. Można jednak przyjąć, że w istocie rzeczy była reprezentowana na terytorium belgijskim za pośrednictwem swego stałego przedstawiciela dyplomatycznego, zarazem legata papieskiego – nuncjusza apostolskiego. Belgia utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską od 1832 r.

Nuncjusz to *alter ego* Stolicy Apostolskiej w danym państwie czy przy określonej organizacji międzynarodowej. Z reguły nuncjusz jest arcybiskupem i ma precedencję przed wszystkimi biskupami i arcybiskupami z wyjątkiem kardynałów. Zadaniem nuncjusza jest, ogólnie rzecz ujmując, troska o dobro Kościoła w danym kraju. Przekazuje on zwłaszcza papieskie dyspozycje dla kościołów partykularnych (diecezji) znajdujących się w danym kraju. Informuje Stolicę Apostolską o aktualnych problemach danego kościoła lokalnego. Nuncjusz jest „okiem i uchem” papieża<sup>27</sup>. Trudno sobie wyobrazić, aby nuncjusz apostolski w Belgii nic nie wiedział o problemie nadużyć seksualnych niektórych przedstawicieli miejscowego duchowieństwa wobec małoletnich i nie informował o tym Stolicy Apostolskiej.

<sup>27</sup> Na temat zadań legatów papieskich zob. kan. 364 Kodeksu Prawa Kanonicznego.

W sumie zasadna jest konstatacja, że stanowisko ETPCz w sprawie odniesień Stolicy Apostolskiej do biskupów belgijskich jest mało realistyczne. Nie opiera się na wnikliwym zbadaniu warunków faktycznych, a sprowadza się do ogólnych stwierdzeń formalnych. W wyroku pominięto zwłaszcza wydane w ostatnich latach akty papieża Franciszka dotyczące zwalczania nadużyć seksualnych duchowieństwa oraz zaniechań w tym zakresie.

### **3. Papiestwo a nadużycia seksualne duchowieństwa wobec małoletnich – wybrane aspekty problemu**

W Kościele katolickim przez dziesięciolecia – by nie powiedzieć wieki – prowadzona była polityka milczenia (omerty) w sprawach nadużyć seksualnych przedstawicieli duchowieństwa zwłaszcza wobec osób małoletnich. Przywołał to również Trybunał strasburski w orzeczeniu z 12 października 2021 r.

Formalnym wyrazem owej polityki (kultury) był dokument Kongregacji Świętego Oficjum *Crimen sollicitationis* wydany w 1922 r.<sup>28</sup> Dotyczył on bezpośrednio nagabywania seksualnego penitenta przez spowiednika. Przez analogię został on rozszerzony o inne przypadki niemoralnego postępowania kapłanów: zachowania homoseksualne czy akty pedofilii i zoofilii. Instrukcja z 1922 r. została wysłana do biskupów. W 1962 r. papież Jan XXIII zdecydował o jej przedruku z dodatkiem na temat procedur w przypadkach dotyczących zakonników. Egzemplarze tekstu, podpisanego przez kardynała Alfreda Ottavianiego, sekretarza Świętego Oficjum, miały być rozdane biskupom podczas Soboru Watykańskiego II (1962–1965), ale rozprowadzono tylko część nakładu.

Instrukcja przewidywała w szczególności, że wszyscy powołani do uczestniczenia w procesie (wyłącznie duchowni), obwiniony oraz inne osoby powołane do procesu, musiały składać przysięgę zachowania tajemnicy, a w przypadku jej złamania podlegały automatycznej ekskomunice, której zdjęcie zarezerwowane było wyłącznie dla osoby papieża. Przysięgę zachowania tajemnicy winni złożyć także obwiniający i świadkowie, nie podlegali jednak automatycznej ekskomunice, chyba że ostrzeżono ich przed taką karą w trakcie zeznań. Przysięga zachowania tajemnicy dotyczyła wyłącznie wiedzy nabytej podczas procesu,

<sup>28</sup> Polskie tłumaczenie tekstu dokumentu zob.: <https://www.racjonalista.pl/kk.php/s,676> (dostęp: 8 I 2022).

czyli nie tej, którą posiadają obwiniający i świadkowie niezależnie od procesu.

Kodeks Prawa Kanonicznego wprowadzony decyzją Jana Pawła II w 1983 r. odnowił przepisy w zakresie kanonu 1395, § 2: „Duchowny, który w inny sposób wykroczył przeciw szóstemu przykazaniu Dekalogu, jeśli jest to połączone z użyciem przymusu lub gróźb, albo publicznie lub z osobą małoletnią poniżej lat szesnastu, powinien być ukarany sprawiedliwymi karami, nie wyłączając w razie potrzeby wydalenia ze stanu duchownego”. Zgodnie z KPK procesy przeprowadzane są w diecezjach. W 1994 r. Stolica Apostolska udzieliła zgody biskupom Stanów Zjednoczonych Ameryki, by definiowali przestępstwo kanoniczne wykorzystania seksualnego dzieci do osiemnastu lat, w związku z normami prawa karnego obowiązującego w USA. Normy dla Stanów Zjednoczonych zostały w 1996 r. rozszerzone na Irlandię. W międzyczasie sprawa specjalnych procedur w wypadkach wykorzystywania seksualnego była dyskutowana w Kurii Rzymskiej. Ostatecznie papież Jan Paweł II zdecydował, aby wykorzystywanie seksualne osoby nieletniej poniżej osiemnastego roku życia, którego dopuszcza się duchowny, włączyć do nowej listy przestępstw kanonicznych zastrzeżonych do kompetencji Kongregacji Nauki Wiary. Przedawnienie w tych przypadkach zostało ustalone na dziesięć lat, poczynając od ukończenia osiemnastego roku życia przez ofiarę. Nowe prawo w formie motu proprio, noszące tytuł *Sacramentorum sanctitatis tutela*, zostało promulgowane 30 kwietnia 2001 r.<sup>29</sup> List podpisany przez kardynała Josepha Ratzingera oraz arcybiskupa Tarcisia Bertone, odpowiednio prefekta i sekretarza Kongregacji Nauki Wiary, został wysłany do wszystkich biskupów katolickich 18 maja 2001 r. List informował biskupów o nowym prawie oraz o nowych procedurach, które zastępowały instrukcję *Crimen sollicitationis*.

Dopiero 17 grudnia 2019 r. ukazał się dekret papieski o zniesieniu tajemnicy papieskiej w sprawach postępowań wobec duchownych oskarżonych o wykorzystywanie małoletnich. Wraz ze zniesieniem sekretu papieskiego papież Franciszek dokonał jeszcze dwóch modyfikacji. Włączył do kategorii najcięższych przestępstw: pozyskiwanie, przechowywanie lub rozpowszechnianie przez duchownego w celach seksualnych obrazów pornograficznych osób poniżej osiemnastego roku życia. Dotychczas granica wieku wynosiła czternaście lat. Ponadto

---

<sup>29</sup> Polskie tłumaczenie motu proprio zob.: [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/motu/sacramentorum\\_sanctitatis\\_30042001.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/motu/sacramentorum_sanctitatis_30042001.html) (dostęp: 8 I 2022).

w sprawach dotyczących najcięższych przestępstw adwokatem i prokuratorem może być od tej pory także osoba świecka, posiadająca doktorat z prawa kanonicznego, a nie tylko duchowny.

Zaniechania Stolicy Apostolskiej w zakresie zwalczania nadużyć seksualnych zwłaszcza wobec osób małoletnich były w przeszłości ewidentne. Przez dziesięciolecia kultura omerty i solidarności grupowej (instytucjonalnej) mające zakorzenienie w klerykalizmie dominowały za Spizową Bramą. Wyraźnej zmiany tego stanu podjął się dopiero papież Franciszek. Rodzi się wszakże pytanie, czy będzie to tendencja trwała. W świetle ostatnich wydarzeń w kontekście polskim można mieć co do tego uzasadnione wątpliwości<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> 9 XII 2021 r. Nuncjatura Apostolska w Warszawie przekazała polskim biskupom oraz przełożonym zakonnym instrukcję pt. „**Wskazania dotyczące współpracy ze świeckim wymiarem sprawiedliwości**”. W dokumencie konstatuje się, że Kościół katolicki jest instytucją ponadnarodową i ponadpaństwową. Zostało to potwierdzone poprzez nadanie Stolicy Apostolskiej (czyli centralnemu zarządowi Kościoła) statusu odrębnego podmiotu prawa międzynarodowego. Stanowi to podstawę jej autonomii w odniesieniu do poszczególnych państw. Z tego więc powodu procesy sądowe prowadzone przez organy Stolicy Apostolskiej (np. przez trybunał Kongregacji Nauki Wiary) mają w opinii Nuncjatury – w sensie prawa – taki sam status jak procesy prowadzone przez jakikolwiek zagraniczny sąd, nawet jeśli prowadzone są one przy pomocy poszczególnych diecezji. Dlatego więc prośba polskiego sądu czy polskiej prokuratury o udostępnienie dokumentacji takiego procesu musi spełniać wymogi prawa międzynarodowego. Takie same zasady obowiązują polskie sądy czy prokuraturę w odniesieniu do współpracy z sądem czy prokuraturą innych państw. W związku z tym, od momentu kiedy postępowanie kanoniczne zostało przekazane do odpowiedniej kongregacji watykańskiej i prowadzone jest z jej delegacji, to udostępnienie akt procesowych może nastąpić na drodze wniosku o międzynarodową pomoc prawną realizowanego na drodze dyplomatycznej. W instrukcji czytamy także, że Stolica Apostolska chętnie oferuje swoją współpracę sądową innym państwom w oparciu o zasady międzynarodowej kurtuazji, wzajemności i na podstawie ratyfikowanych traktatów, pod warunkiem, że wnioski o taką współpracę spełniają wszystkie formalne i merytoryczne wymogi ustanowione przez zwyczaj międzynarodowy, a dotyczące takiej formy pomocy prawnej. Wnioski o pomoc prawną powinny zawierać możliwie dokładne wskazanie konkretnych faktów, w odniesieniu do których prowadzone jest postępowanie, a także istotnych elementów, które w związku z nimi są badane, oraz uzasadnionych powodów, dla których wniosek o pomoc prawną jest kierowany do Stolicy Apostolskiej. Umożliwi to właściwym organom Stolicy Apostolskiej ocenę wniosku pod kątem jego sensowności, zasadności i przydatności do celów procesowych. Stąd też nie będą uwzględniane wnioski ogólnikowe, pozbawione elementów umożliwiających właściwym organom ocenę ich sensowności, zasadności i przydatności – zob. zwłaszcza <https://opoka.org.pl/News/Polska/2022/stolica-apostolska-uregulowala-zasady-wspolpracy-ze-swieckim> (dostęp: 20 II 2022). Według informacji uzyskanych przez Autora w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP aktualnie Polska nie ma zawartej umowy o pomocy prawnej ani ze Stolicą Apostolską, ani z Państwem Watykańskim.

## Podsumowanie

W konkluzji należy stwierdzić, że ETPCz w analizowanym wyroku dał wyraz swemu kunktatorstwu. Uchylił się od podjęcia aktualnego, palącego problemu odpowiedzialności Stolicy Apostolskiej za nadużycia seksualne duchowieństwa katolickiego, zasłaniając się względami formalnymi (proceduralnymi) – immunitetem jurysdykcyjnym rzeczonoego podmiotu. W orzeczeniu przyjęto stanowcze, formalistyczne stanowisko w tej dziedzinie. Można by rzec, że Trybunał wykonał swoisty gest Piłata w odniesieniu do ofiar pedofilii przedstawicieli kleru katolickiego. Analiza orzeczenia z 12 października 2021 r. prowadzi do wniosku, że w sumie ETPCz czytelnie przechylił się na stronę kierowniczego organu Kościoła katolickiego ze szkodą dla zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Można odnieść wrażenie, że znalazł się pod wpływem nimbu Watykanu. Przyjął błędną koncepcję Kościoła katolickiego i Stolicy Apostolskiej jako podmiotów o charakterze publicznoprawnym. ETPCz mógł natomiast wytyczyć nowy, bardziej laicki kierunek interpretacyjny w prawie międzynarodowym. Rodzi się w sposób naturalny pytanie, czy sędziowie Trybunału strasburskiego zdołali zachować bezstronność światopoglądową. W sumie interes instytucji – Stolicy Apostolskiej – wziął górę nad dobrem poszkodowanych jednostek. Tymczasem naczelną wartością dla ETPCz powinna być nie tyle harmonia stosunków międzynarodowych, co rozszerzenie sfery ochrony wolności i praw człowieka, a także rozszerzenie podmiotowości jednostki w stosunkach międzynarodowych. Trybunał winien być w tej dziedzinie liderem, nie zaś uchylać się od merytorycznego rozstrzygnięcia sporu na podstawie anachronicznych w swych korzeniach względach formalnych. W analizowanym przypadku jest to postulat tym bardziej zasadny, że skarżący, kiedy byli jeszcze dziećmi, zostali zranieni w jednej z najbardziej intymnych sfer człowieczeństwa.

Jest wysoce prawdopodobne, że wyrok z 12 października 2021 r. wywoła tzw. efekt mrozący. Skutecznie zniechęci ofiary nadużyć seksualnych duchowieństwa katolickiego do dochodzenia sprawiedliwości względem Stolicy Apostolskiej nie tylko przed organami międzynarodowymi, lecz także przed sądami krajowymi. Tego rodzaju wyroki, rozmijające się ze społecznym poczuciem sprawiedliwości, nie przyczyniają się do umocnienia autorytetu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Odbierają wiarę w możliwość wyegzekwowania sprawiedliwości wobec „możnych tego świata” przed teoretycznie bezstronną instytucją międzynarodową.

Wyrok z 12 października 2021 r. to pozorny sukces Stolicy Apostolskiej, iście pyrrusowe zwycięstwo. Musiała ona bowiem sięgnąć do naciąganych argumentów formalno-prawnych, aby uniknąć odpowiedzialności materialnej za kompromitującą postawę z przeszłości. Ów jakoby uniwersalny autorytet moralny był zmuszony odwołać się do ochrony świeckich organów wymiaru sprawiedliwości, działających z mandatu państwa belgijskiego oraz państw – członków Rady Europy. Komentowane orzeczenie obrazuje w istocie miałość moralną Stolicy Apostolskiej i niektórych belgijskich hierarchów kościelnych w przeszłości. W ten sposób nie odzyska się wiarygodności będącej fundamentem autorytetu koniecznego do skutecznego wypełnienia misji religijnej<sup>31</sup>.

**JURISDICTIONAL IMMUNITY OF THE HOLY SEE AND RESPONSIBILITY FOR THE SEXUAL ABUSE BY THE CLERGY. CONSIDERATIONS ON THE BASIS OF THE JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS OF OCTOBER 12, 2021. IN THE CASE OF J.C. ET AL. VS. BELGIUM (APPLICATION NO. 11625/17)**

**Summary**

In its judgment of October 12, 2021 (application no. 11625/17), the European Court of Human Rights (ECHR) for the first time referred to the issue of the Holy See's immunity. The case is of a precedential nature. It is highly probable that this ruling will determine the line of the Court's case-law for a long time. It did not find anything irrational or arbitrary in the detailed justification which led the Court of Appeal in Ghent (Belgium) to conclude that it had no jurisdiction to adjudicate on a civil liability action against the Holy See for sexual abuse by representatives of the Belgian clergy, in particular, due to its immunity from jurisdiction. The ECtHR found that this limitation complied with generally recognized principles of international law and was not disproportionate.

---

<sup>31</sup> Pod koniec grudnia 2021 r. w sondażu Ipsos dla OKO.Press.pl zapytano Polaków, kto w Kościele katolickim jest dla nich autorytetem. Mogli wskazać papieża Franciszka, polskich biskupów, księży w parafiach lub odpowiedzieć, że nie ma nikogo takiego. **Wyniki sondażu okazały się bardzo niekorzystne dla polskich biskupów – wskazało na nich tylko 2 proc. ankietowanych.** Natomiast zdecydowanym liderem wśród moralnych autorytetów Polaków okazał się papież Franciszek, którego wybrała prawie połowa respondentów. 14 proc. ankietowanych wskazało na księży w parafiach, a aż 36 proc. osób odpowiedziało, że w Kościele katolickim nie widzą autorytetów moralnych – *Polscy biskupi nie są autorytetem dla Polaków. Miażdżący sondaż*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/polscy-biskupi-nie-sa-autorytetem-moralnym-dla-polakow-miazdzacy-sondaz/1lw07t2> (dostęp: 8 I 2022).



The Belgian courts and the ECtHR treating the Holy See as a state is an over-interpretation. The Holy See cannot be treated as a foreign sovereign. This is a historical anachronism. At the very most, we can speak of the so-called 'spiritual sovereignty' of the Holy See, which is related to the fact that it is the governing body of the Catholic Church. However, it has no public-law powers over church structures and its followers. The Church is a voluntary international private association of natural persons. It has no administrative power over its members. The Holy See has a superior position over bishops. Therefore, it should also be responsible for the lack of a proper reaction by these church leaders to the sexual abuse of the clergy subordinate to them. In the past, the Catholic Church operated a policy of silence (omerta) based on clericalism. The pontificate of Pope Francis brought about fundamental changes in this area. However, the judgment of the European Court of Human Rights of October 12, 2021 is procrastinating and will probably trigger what can be termed a 'chilling effect'. What takes precedence is the good of the influential institution – the Holy See – and not those individuals wronged in their childhood.

**Keywords:** jurisdictional immunity – sovereignty – right to a fair trial – paedophilia – the Holy See

## LITERATURA

- Bogacki P., *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.
- Borecki P., *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.
- Durdieniewski W.N., Kryłow S.B., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1950.
- Gruszczyński T.J., Szyjko C.T., *Immunitet jurysdykcyjny państwa w prawie międzynarodowym publicznym. Aktualne zagadnienia teoretyczno-praktyczne*, t. 1, Warszawa 2014.
- Janik C., *Zasada niezależności i autonomii Państwa oraz Kościoła w swoim zakresie naczelną zasadą konkordatu*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.
- Karski K., *Światowa Rada Kościołów*, w: *Religia. Encyklopedia PWN*, pod red. T. Gadacza, B. Milerskiego, t. 9, Warszawa 2003.
- Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, pod red. P. Majera, Kraków 2011.
- Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego. Tom II/1. Księga II. Lud Boży*, pod red. nauk. J. Krukowskiego, Poznań 2005.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010.
- Krukowski J., *Biskup*, w: *Leksykon prawa kanonicznego*, pod red. M. Sitarza, Lublin 2019.
- Krukowski J., *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995.
- Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013.
- Krukowski J., *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000.



- Krzywda J., *Stolica Apostolska*, w: *Leksykon prawa kanonicznego*, pod red. M. Sitarza, Lublin 2019.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Mikuła M., *Państwo-Miasto Watykan*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010.
- Olas E., *Immunitet jurysdykcyjny państwa w wybranych orzeczeniach sądów krajowych*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2012, vol. 10.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Polscy biskupi nie są autorytetem dla Polaków. Miażdżący sondaż*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/polscy-biskupi-nie-sa-autorytetem-moralnym-dla-polakow-miazdzacy-sondaz/1lw07t2> (dostęp: 8 I 2022).
- Rode M., *Mała encyklopedia teologiczna. Tom I, A–L*, Warszawa 1988.
- Sutor J., *Immunitet państwa*, Warszawa 2011.
- Torfs R., *Państwo i kościół w Belgii*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007.
- Włodarczyk T., *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, t. 1, Warszawa 1986.
- Wójcik W., *Biskup – w prawie kanonicznym*, w: *Encyklopedia Katolicka*, t. 2, Lublin 1985.

## III. Z ORZECZNICTWA

SEBASTIAN GAJEWSKI\*

### Głosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 29 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Ke 1068/20 (głosa krytyczna)

**I. Do udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup> nie stosuje się przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>, a żądanie takie nie może być potraktowane jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej.**

**II. Odmowa udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Nie mieści się ona bowiem w katalogu aktów i czynności wymienionym w art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>, nie została wymieniona w art. 3**

---

\* Sebastian Gajewski, dr, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, e-mail: sgajewski@ewspa.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1572-0695>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm.), dalej „u.s.g.”.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2176 zm.), dalej „u.d.i.p.”.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

### § 3 p.p.s.a. i dotyczy stosunków między organami administracji publicznej, a nie indywidualnych uprawnień i obowiązków radnego<sup>4</sup>.

#### 1.

W 2018 r. weszła w życie obszerna nowelizacja ustaw samorządowych<sup>5</sup>. Do jej celów należało wzmocnienie pozycji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i radnych wobec organów wykonawczych gmin, powiatów i województw<sup>6</sup>. Jednym z narzędzi, które miało służyć osiągnięciu tego zamierzenia, było wyposażenie radnych w szeroki katalog uprawnień informacyjnych i kontrolnych wobec organu wykonawczego, jego aparatu pomocniczego i niektórych innych podmiotów. Część z tych uprawnień wzorowana była na rozwiązaniach występujących w statutach niektórych jednostek samorządu terytorialnego<sup>7</sup>, część zaś – na konstrukcjach znanych z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>8</sup>. Do tej ostatniej grupy należy prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych (art. 24 ust. 2 u.s.g.). Głosowane orzeczenie – reprezentatywne dla kształtującej się linii orzeczniczej<sup>9</sup> – porusza problem charakteru prawnego odmowy udostępnienia (nieudostępnienia) informacji lub materiałów radnemu i dopuszczalności sądowej kontroli w tym zakresie. Zagadnienie to

<sup>4</sup> Tezy wyodrębnione przez autora glosy.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 11 I 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130 ze zm.).

<sup>6</sup> Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje*, Warszawa 2018, s. 4–6.

<sup>7</sup> Zob. C. Martysz, *Art. 24, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, s. 405.

<sup>8</sup> Zob. C. Martysz, *op. cit.*, s. 405; J. Piecha, *Art. 24, w: Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018, s. 320.

<sup>9</sup> Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 27 VII 2021 r., sygn. IV SAB/Wr 1/21; postanowienia WSA w Krakowie: z 12 VI 2019 r., sygn. III SA/Kr 278/19; z 15 IV 2019 r., sygn. II SA/Kr 293/19. Por. także: postanowienia WSA we Wrocławiu: z 23 VII 2021 r., sygn. IV SAB/Wr 227/21; z 25 II 2021 r., sygn. IV SAB/Wr 532/20; z 8 XII 2020 r., sygn. IV SAB/Wr 419/20; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 11 III 2022).

ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania rzeczywistego waloru uprawnień informacyjnych i kontrolnych, które przysługują radnemu, a w rezultacie – dla realizacji celów ich wprowadzenia do porządku prawnego. Można bowiem przyjąć, że gdyby sądowa kontrola odmowy udzielenia informacji lub udostępnienia dokumentów radnemu była w całości wyłączona, uprawnienia te mogłyby się stać w dużej mierze iluzoryczne. Z tych powodów głosowane orzeczenie zasługuje na pogłębioną analizę.

## 2.

Stan faktyczny przyjęty w głosowanym orzeczeniu nie budzi istotnych wątpliwości. Radny miasta A. wystąpił do jego burmistrza o wydanie mu kopii operatów szacunkowych sporządzonych w celu zamiany nieruchomości należących do tego miasta, powołując się przy tym na art. 24 ust. 2 u.s.g. Burmistrz udostępnił radnemu kopię jednego operatu szacunkowego, ale odmówił przekazania mu pozostałych. Radny dwukrotnie ponowił żądanie w tym zakresie, a burmistrz utrzymał swoje stanowisko. Na ostatnie z pism, które burmistrz skierował do radnego, radny wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, żądając zobowiązania burmistrza do udostępnienia mu odpisów operatów szacunkowych.

## 3.

Odniesienie się do tez głosowanego orzeczenia wymaga w pierwszej kolejności przeanalizowania treści uprawnienia radnego, które u.s.g. przewiduje w art. 24 ust. 2. Przepis ten deklaruje m.in. prawo radnego do uzyskiwania informacji i materiałów od samorządowych jednostek organizacyjnych (urzędu gminy, spółek z jej udziałem, gminnych osób prawnych, spółek handlowych z ich udziałem, zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych). Nie określa on jednak szczególowej treści tego prawa, wiążąc je tylko z wykonywaniem mandatu radnego. Przez wykonywanie mandatu radnego należy rozumieć wszystkie działania podejmowane przez radnego od chwili złożenia ślubowania do utraty mandatu, które bezpośrednio wiążą się z udziałem w pracach organu stanowiącego, jego komisji lub innych

gremiów, o ile bierze on w nich udział na podstawie statutu, uchwał organu stanowiącego lub innych przepisów prawa jako członek rady, a także – z utrzymywaniem więzi z mieszkańcami i ich organizacjami<sup>10</sup>. Oznacza to, że na wykonywanie mandatu radnego składają się wszelkie działania, które służą realizacji jego uprawnień i obowiązków przewidzianych przepisami prawa. W konsekwencji prawo do uzyskiwania informacji i materiałów obejmuje możliwość żądania przez radnego od osób działających w imieniu samorządowych jednostek organizacyjnych informacji (danych, bez względu na nośnik, na którym zostały zapisane) i materiałów (konkretnych nośników, na których określone dane zostały zapisane) dotyczących działalności jednostki samorządu terytorialnego, jej organów oraz innych podmiotów wykonujących przypisane jej zadania i kompetencje, jeśli mogą być – przynajmniej potencjalnie – wykorzystane do wykonywania mandatu radnego<sup>11</sup>. Obowiązek udostępnienia radnemu tych informacji i materiałów jest przy tym wyłączony, gdy jego wykonanie naruszyłoby dobra osobiste określonego podmiotu lub tajemnicę prawnie chronioną.

#### 4.

W glosowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że do udostępnienia radnemu informacji i materiałów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie stosuje się przepisów u.d.i.p., a złożone przez radnego żądanie w tym zakresie nie może być potraktowane jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zakres zastosowania u.d.i.p. wyznaczany jest przez trzy okoliczności. Po pierwsze, przez pojęcie informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Pojęcie to – choć zdefiniowane w tym przepisie w sposób nieprecyzyjny – rozumiane jest jako każda informacja dotycząca wykonywania publicznych zadań i kompetencji, gospodarowania publicznymi środkami finansowymi oraz innym publicznym mieniem, która znajduje się w posiadaniu

---

<sup>10</sup> Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe...*, s. 64. Por. także: S. Bułajewski, *Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 257; S. Małyjek, *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII, s. 54.

<sup>11</sup> Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe...*, s. 64.

podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie i została utrwalona na określonym nośniku<sup>12</sup>. Art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje zaś, że informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w u.d.i.p. Po drugie, przez zakres, w którym przepisy innych ustaw określają odmienne niż wskazane w u.d.i.p. zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisy u.d.i.p. znajdują zastosowanie w tym zakresie, jeśli ich przedmiot nie został inaczej unormowany w przepisach szczególnych. Po trzecie, przez charakter podmiotu, który żąda udostępnienia informacji publicznej, lub na rzecz którego udostępnienie następuje. Wyłączone jest bowiem żądanie udostępnienia informacji publicznej na podstawie przepisów u.d.i.p. przez organy władzy publicznej<sup>13</sup>. Zarówno bowiem w Konstytucji, jak i w u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej zostało powiązane ze sferą indywidualnych uprawnień jednostki.

W rezultacie można przyjąć, że przepisy u.d.i.p. regulują przesłanki udostępnienia informacji publicznej (zasady) oraz poprzedzające je postępowanie (tryb) w każdym przypadku, jeśli sprawy te w odniesieniu do poszczególnych kategorii informacji publicznej nie zostały uregulowane inaczej w przepisach innych ustaw niż u.d.i.p., a informacji publicznej nie udostępnia się na rzecz organu władzy publicznej. W szczególności więc samo wyróżnienie pewnej kategorii informacji publicznej w ustawie (np. przez wskazanie nazwy, zadeklarowanie jawności, wskazanie podmiotów uprawnionych do jej żądania) nie wyłącza stosowania do jej udostępniania przepisów u.d.i.p. Wyłączenie stosowania przepisów u.d.i.p. następuje bowiem dopiero wówczas, gdy w przepisach innych ustaw niż u.d.i.p. określone zostaną zasady lub tryb udostępniania tych informacji, a przepisów, które je określają, nie da się pogodzić (współstosować) z przepisami u.d.i.p.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Por. M. Chmaj, *Art. 1*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 4–9; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 11–24.

<sup>13</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Art. 2*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, s. 25–26.

<sup>14</sup> Zob. M. Chmaj, *op. cit.*, s. 18; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021, s. 143. Zob. także: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 9 XII 2013 r., sygn. I OPS 8/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 11 III 2022).

Na tym tle wypada zauważyć, że przedmiotem informacji i materiałów, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g., jest działalność jednostki samorządu terytorialnego, jej organów oraz innych podmiotów wykonujących jej zadania i kompetencje, które – przynajmniej potencjalnie – mogą być wykorzystane do wykonywania mandatu radnego. Oznacza to, że żądanie radnego skierowane na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. może obejmować udostępnienie informacji publicznej, choć – co należy podkreślić – jego przedmiot może wykraczać poza zakres tego pojęcia. W szczególności bowiem na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. możliwe jest żądanie udostępnienia tzw. dokumentów wewnętrznych, których nie uznaje się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym za informację publiczną<sup>15</sup>. W konsekwencji możliwe jest zarówno, by żądanie zgłoszone przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. było wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, jak i by nie miało takiego charakteru. Za dopuszczeniem stosowania przepisów u.d.i.p. do realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g., przemawia także fakt, że – co będzie przedmiotem dalszych rozważań w punkcie 7 niniejszej glosy – nie można ujmować radnego jako organu administracji publicznej ani traktować korzystania przez niego z tego uprawnienia jako wykonywania publicznych zadań i kompetencji. Nie można bowiem utożsamiać czynności członka organu kolegialnego, które podejmowane łącznie z innymi jego członkami składają się na działanie tego organu, z czynnościami, które podejmuje on indywidualnie, poza tym organem w ramach uprawnień przysługujących mu z tytułu pełnionego mandatu. Odpowiada to poglądom wyrażanym w literaturze przedmiotu<sup>16</sup> o charakterze prawnym interpelacji radnych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że przepisy u.s.g. określają jedynie przesłanki udostępnienia informacji i materiałów, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g. Można tu wskazać dwie kategorie przesłanek. Pierwsza ma charakter podmiotowy. Deklaruje ona, że z żądaniem w tym zakresie może wystąpić wyłącznie radny. Druga natomiast obejmuje przesłanki przedmiotowe: pozytywną, która uzależnia udostępnienie radnemu informacji i materiałów od związku tego żądania z wykonywaniem mandatu radnego, oraz dwie negatywne, które wyłączają możliwość ich udostępnienia. Wskazują one, że przekazanie radnemu

<sup>15</sup> Zob. np. wyroki NSA: z 14 IX 2012 r., sygn. I OSK 1203/12; z 27 I 2012 r., sygn. I OSK 2130/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 11 III 2022).

<sup>16</sup> Zob. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 96–98.



informacji na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie może nastąpić, jeśli doprowadziłoby to naruszenia tajemnicy prawnie chronionej lub dóbr osobistych innych osób. Ten stan rzeczy pozwala przyjąć, że przepisy u.s.g. określają w sposób zamknięty zasady udostępniania informacji i materiałów, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g., a w rezultacie, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłączone jest w tym zakresie stosowanie przepisów tej ustawy, np. art. 5 u.d.i.p. Nie dotyczy to jednak trybu udostępniania tych informacji. Przepisy u.s.g. nie regulują tych kwestii. Pozwala to więc – w przypadkach gdy informacje i materiały żądane przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. mają walor informacji publicznej – stosować przepisy u.d.i.p. dotyczące postępowania poprzedzającego ich udostępnienie. Dotyczy to w szczególności prawnej formy odmowy udostępnienia informacji oraz środków zwalczania bezczynności adresata żądania, które skierował radny.

W tym kontekście Sąd w głosowanym orzeczeniu powinien ocenić, czy kopie operatów szacunkowych żądane przez radnego od Burmistrza Miasta A. stanowiły informację publiczną, a jeśli miały taki charakter – czy żądanie radnego zostało rozpatrzone zgodnie z przepisami u.d.i.p. i czy po stronie Burmistrza Miasta A. zaszła bezczynność w tym zakresie.

## 5.

W głosowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że odmowa udostępnienia (nieudostępnienie) przez burmistrza dokumentów żądanych przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie mieści się w żadnej z wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. prawnych form działania administracji. W świetle dotychczasowych rozważań, gdy żądane przez radnego informacje i materiały stanowią informację publiczną, problem podniesiony przez Sąd jest nieistotny. Odmowa w tym zakresie przybiera wówczas formę decyzji administracyjnej, a bezczynność może być kontrolowana na podstawie skargi, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Niezbędne jest więc rozważenie przywołanego stanowiska Sądu w odniesieniu do przypadku, gdyby okazało się, że żądane przez radnego operaty szacunkowe nie miały waloru informacji publicznej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że sąd administracyjny badający przedmiotową dopuszczalność skargi nie może ograniczyć się do weryfikacji, czy zaskarżony akt lub czynność albo bezczynność

lub przewlekłość mieszczą się w katalogu prawnych form działania administracji przewidzianym w art. 3 § 2 p.p.s.a. i nie dotyczy go żadne z wyłączeń określonych w art. 5 p.p.s.a. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Wymogiem formalnym skargi nie jest wskazanie przepisu prawa, z którego wynika dopuszczalność zaskarżenia określonego przejawu działalności organu administracji publicznej. Z tego powodu to sąd administracyjny obowiązany jest poszukiwać w przepisach szczególnych ewentualnych podstaw prawnych do objęcia przedmiotu skargi kontrolą sądowoadministracyjną. W glosowanym orzeczeniu Sąd nie zbadał w szczególności, czy dopuszczalne jest zaskarżenie odmowy udostępnienia przez burmistrza dokumentów żądanych przez radnego na podstawie art. 101a u.s.g. Przepis ten dopuszcza wniesienie skargi do sądu administracyjnego, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że art. 101a u.s.g. stanowi przepis szczególny wobec art. 3 § 2 p.p.s.a.<sup>17</sup> Oznacza to, że bezczynność, czynności prawne i czynności faktyczne, które podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 101a u.s.g., nie muszą mieścić się w żadnej z kategorii wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Przyjęta w glosowanym orzeczeniu konstatacja nie wyłącza więc w punkcie wyjścia możliwości przeprowadzenia sądowej kontroli odmowy udostępnienia przez burmistrza dokumentów żądanych przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g.

Na tym tle niezbędne jest rozstrzygnięcie dwóch problemów. Po pierwsze, czy wspomniane działanie burmistrza stanowi niewykonanie czynności nakazanych prawem. Tylko tak określone zaniechanie może być bowiem przedmiotem skargi przewidzianej w art. 101a u.s.g. Po drugie, czy odmowa udostępnienia radnemu przez burmistrza dokumentów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie jest sprawą wynikającą z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Z mocy art. 5 pkt 1 p.p.s.a. sprawy te wyłączone są z właściwości sądów administracyjnych. W glosowanym orzeczeniu Sąd – choć nie powołał się na ten przepis – wskazał, że

---

<sup>17</sup> Zob. A. Faruga, *Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, „Casus” 2010, nr 4, s. 27.

sprawa ta dotyczy stosunków między dwoma organami administracji publicznej: radnym oraz burmistrzem. Przewidziane w art. 5 pkt 1 p.p.s.a. wyłączenie wyznacza także przedmiotowe granice skargi wnoszonej na podstawie art. 101a u.s.g. Zagadnienia te wyznaczą porządek dalszych rozważań.

## 6.

Odnosząc się do pierwszego problemu, należy omówić pojęcie czynności nakazanej prawem, o której mowa w art. 101a u.s.g., a w dalszej kolejności odnieść je do czynności udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. Należy tu zwrócić uwagę na cztery kwestie.

Po pierwsze, kategoria czynności nakazanej prawem może obejmować różne prawne formy działania administracji. W literaturze wskazuje się m.in. akty normatywne, czynności społeczno-organizatorskie czy czynności materialno-techniczne<sup>18</sup>. Czynność nakazana prawem, o której mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g., nie może jednak stanowić żadnego z aktów lub czynności, co do którego art. 3 § 2 p.p.s.a. dopuszcza wniesienie skargi na bezczynność<sup>19</sup>. Z tego powodu należy przyjąć, że w tym pojęciu nie mieszczą się decyzje ani postanowienia w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym. Pewne wątpliwości budzi jednak relacja między pojęciem czynności nakazanej prawem a innymi aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), która obejmuje m.in. niektóre czynności materialno-techniczne. Kategoria „innych aktów lub czynności” jest szeroka i niedookreślona, a kwalifikacja do niej rozmaitych działań organów administracji publicznej rodzi niezmiennie spory w doktrynie i orzecznictwie. Nie można więc wykluczyć, że w niektórych przypadkach kategorie te mogą się przecinać. Odpowiada to dostrzeżanej w literaturze prawidłowości, że przepisy szczególne, które przewidują sądową kontrolę różnych działań lub zaniechań organów administracji publicznej, odnoszą się do takich

<sup>18</sup> Zob. A. Faruga, op. cit., s. 28, 30; W. Kisiel, *Art. 101a*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, s. 1011; T. Szewc, *Skarga powszechna w samorządzie terytorialnym*, Gliwice 2016, s. 88.

<sup>19</sup> Zob. A. Faruga, op. cit., s. 28; T. Szewc, op. cit., s. 92.

prawnych form działania administracji, które przynajmniej w części mogłyby zostać zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 p.p.s.a.<sup>20</sup> Pozwala to przyjąć, że czynnością nakazaną prawem, o której mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g., może być także czynność materialno-techniczna organu gminy. Względy systemowe przemawiają zaś, by ujmować w taki sposób przede wszystkim działania przewidziane wprost w u.s.g., w szczególności gdy objęcie bezczynności w ich podjęciu kontrolą sądową na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. budzi uzasadnione wątpliwości.

Po drugie, czynność nakazana prawem musi dotyczyć sprawy z zakresu administracji publicznej. Pojęcie to ma charakter niedookreślony i z trudem poddaje się jednoznaczemu sprecyzowaniu. Przyjmuje się jednak, że obejmuje ono w szczególności wszystkie sprawy mieszczące się w wynikającym z przepisów prawa zakresie działania organów jednostek samorządu terytorialnego, które nie mają waloru cywilnoprawnego, a ich rozstrzygnięcie nie mieści się we właściwości sądów powszechnych<sup>21</sup>.

Po trzecie, z przepisu prawa musi wynikać szczegółowy, konkretny obowiązek dokonania tej czynności<sup>22</sup>. Oznacza to, że jej podjęcie nie może być pozostawione uznaniu organu gminy, a przepis prawa, który stanowi jej podstawę prawną, musi wyrażać w sposób niebudzący wątpliwości obowiązek przedsięwzięcia pewnego działania przez organ gminy. Musi ono być przy tym określone co do treści lub przynajmniej – zakresu przedmiotowego. Wyrażenie „nakazana prawem” wprost odwołuje się bowiem do wyraźnego, wynikającego z normy prawnej nakazu skierowanego do organu gminy. Przepis prawa powinien też wskazywać termin dokonania tej czynności. Wymóg ten jednak nie ma bezwzględniego charakteru. Jeśli z przepisu prawa wynika, że organ gminy jest obowiązany podjąć określoną czynność, ale brakuje w nim terminu jej podjęcia, a z okoliczności sprawy wynika, że organ gminy nie podjął i nie zamierza dokonać tej czynności, to jej niewykonanie może być kwestionowane w skardze przewidzianej w art. 101a u.s.g.

---

<sup>20</sup> Zob. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Art. 5*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 94.

<sup>21</sup> Zob. A. Faruga, *op. cit.*, s. 27; W. Kisiel, *op. cit.*, s. 973–974.

<sup>22</sup> Zob. A. Sidorowska-Ciesielska, *Art. 101a*, w: *Ustawy samorządowe...*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, s. 780; T. Szewc, *op. cit.*, s. 90.

Po czwarte, musi istnieć podmiot, który z mocy przepisów prawa może żądać, by organ gminy podjął tę czynność. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 1 w związku z art. 101a ust. 1 u.s.g. skarga przewidziana tym przepisem służy usunięciu stanu bezczynności, który narusza czyjś interes prawny. Skarga ta może być więc wniesiona jedynie wówczas, gdy po stronie określonego podmiotu można zidentyfikować publiczne prawo podmiotowe, którego treść sprowadza się do możliwości żądania od organu gminy zachowania się w określony sposób.

Na tym tle należy ocenić charakter czynności udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. Jako kluczowe rysują się tu trzy zagadnienia.

Po pierwsze, udostępnienie radnemu informacji i materiałów ma charakter czynności materialno-technicznej. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.g. radny w wykonywaniu swojego mandatu ma prawo do uzyskiwania informacji i materiałów od osób działających w imieniu wymienionych w nim gminnych jednostek organizacyjnych. Udostępnienie radnemu tych informacji i materiałów stanowi więc czynność faktyczną, która znajduje bezpośrednią podstawę w przepisie prawa i wywołuje skutek prawny. Osoba działająca w imieniu samorządowej jednostki organizacyjnej, dokonując tej czynności, w odniesieniu do żądanych przez radnego informacji i materiałów zwalnia się z obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 2 u.s.g., a wyrażone nim uprawnienie radnego w tym zakresie wygasa.

Po drugie, uprawnieniu radnego przewidzianemu w art. 24 ust. 2 u.s.g. odpowiada obowiązek po stronie podmiotów występujących w imieniu wskazanych w tym przepisie samorządowych jednostek organizacyjnych. Obowiązek ten ma wyraźny zakres przedmiotowy oraz granice (wykonywanie mandatu radnego, naruszenie dóbr osobistych innych osób, tajemnica prawnie chroniona). Art. 24 ust. 2 u.s.g. stanowi więc źródło publicznego prawa podmiotowego po stronie radnego. Przepis ten określa bowiem w sposób szczegółowy co do treści zachowania, których może żądać radny od wymienionych w nim podmiotów administrujących.

Po trzecie, źródłem uprawnienia radnego do żądania udostępnienia mu informacji i materiałów oraz odpowiadający mu obowiązek po stronie gminnych jednostek organizacyjnych jest przepis prawa administracyjnego ustrojowego. Określa on relacje między podmiotami w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego: radnym oraz samorządowymi jednostkami organizacyjnymi wymienionymi w art. 24

ust. 2 u.s.g. Sprawa udostępnienia radnemu informacji i materiałów przewidzianych tym przepisem mieści się więc w sferze publicznych zadań i kompetencji tych podmiotów. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że nie odnosi się ona do uprawnień i obowiązków o charakterze majątkowym ani osobistym, poddanych regulacji przepisów prawa cywilnego. Z tych powodów może być ona ujmowana jako sprawa z zakresu administracji publicznej.

Dotychczasowe rozważania pozwalają więc przyjąć, że udostępnienie radnemu informacji i materiałów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. stanowi czynność nakazaną prawem, o której mowa w art. 101a u.s.g. Ma ona bowiem charakter roszczeniowej czynności materialno-technicznej podejmowanej w sprawie z zakresu administracji publicznej.

## 7.

Odnosząc się do drugiego problemu, należy wskazać, że zgodnie z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Przepis ten wyłącza właściwość sądów administracyjnych w przypadkach, w których adresatem działania lub zaniechania organu administracji publicznej jest inny organ administracji publicznej, a podejmowane są one w sferze, w której oba organy występują jako jednostki organizacyjne wykonujące zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej, nie zaś jako – osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne korzystające ze swoich uprawnień i obowiązków. W świetle art. 5 pkt 1 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są więc właściwe w sprawach skarg na działania lub zaniechania podejmowane między organami administracji publicznej, które łączy więź organizacyjna kierownictwa lub nadzoru na podstawie norm kształtujących te więzi<sup>23</sup>. Kierownictwo i nadzór umożliwiają bowiem władcze, jednostronne wpływanie przez organ administracji publicznej na działalność innego organu.

Na tym tle należy zwrócić uwagę, że na wykonywanie mandatu radnego składają się dwie sfery. W pierwszej radny działa jako członek organu stanowiącego, który łącznie z innymi radnymi, bierze udział w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ stanowiący lub jego organ

<sup>23</sup> Zob. J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, op. cit., s. 115–116.

wewnętrzny. Mowa tu o głosowaniu na sesjach rady i posiedzeniach jej komisji. W tej sferze radny jest jednym z piastunów organu kolegiального, których przejaw wspólnego działania stanowi oświadczenie woli tego organu. Jeśli wywołuje ono skutki prawne i jest ono adresowane do innego organu, prowadzi do nawiązania stosunku prawnego między tym organem a organem stanowiącym, a nie radnymi wchodzącymi w jego skład. W drugiej sferze radny działa indywidualnie, niezależnie od innych członków organu stanowiącego, a jego działania nie składają się na przejaw woli organu stanowiącego i nie są podejmowane w jego imieniu i na jego odpowiedzialność. Podejmując te działania, radny nie wykonuje zadań i kompetencji organu stanowiącego, ale indywidualne uprawnienia przysługujące mu z mocy przepisów prawa. Mowa tu więc w szczególności o wszystkich indywidualnych uprawnieniach kontrolnych i informacyjnych radnego (np. prawo do składania interpelacji i zapytań, prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, prawo wstępu do pomieszczeń, w których się one znajdują). Jeśli działania w tej sferze, które podejmuje radny, prowadzą do nawiązania stosunku prawnego z organem administracji publicznej, to jego stronami są ten organ i radny. On sam jednak nie jest organem administracji publicznej, a taka relacja nie ma charakteru zależności organizacyjnej, do której odwołuje się art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Nie można jej również ujmować w kategoriach kierownictwa ani nadzoru. W rezultacie nie sposób podzielić poglądu zawartego w głosowanym orzeczeniu, że sprawa udostępnienia radnemu informacji i materiałów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. dotyczy stosunków między dwoma organami administracji publicznej: radnym oraz burmistrzem.

## 8.

Reasumując, istnieją wszystkie podstawy do objęcia kontrolą sądowno-administracyjną odmowy udostępnienia (nieudostępnienia) radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. W stanie faktycznym przyjętym w głosowanym orzeczeniu, jeśli żądane przez radnego operaty szacunkowe miały charakter informacji publicznej, odmowa ich udostępnienia powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, a bezczynność w tym zakresie mogła być zwalczana za pomocą skargi, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeśli natomiast materiały te nie miały takiego waloru, dopuszczalne



było zakwestionowanie ich nieudostępnienia przez Burmistrza Miasta A. w drodze skargi przewidzianej w art. 101a u.s.g., choć – co należy podkreślić – kontrola sądowa prowadzona na tej podstawie oceniana jest jako mało efektywna<sup>24</sup>. Kwestie te sąd powinien ustalić z urzędu, weryfikując przedmiotową dopuszczalność skargi wniesionej przez radnego w związku z nieudostępnieniem mu operatów szacunkowych żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g.

**GLOSS ON THE DECISION OF THE PROVINCIAL ADMINISTRATIVE COURT IN KIELCE OF 29 JANUARY 2021, REF. II SA/KE 1068/20 (CRITICAL GLOSS)**

**Summary**

In its judgment of 29 January 2021, ref. II SA/Ke 1068/20, the Provincial Administrative Court in Kielce held that a request submitted by a councillor under Article 24(2) of the Act on Municipal Self-Government for access to information and materials cannot be treated as a request for access to public information, and that a refusal or failure to act in this respect is not subject to an administrative court review. It is impossible to agree with this position. The information and materials referred to in Art. 24 Clause 2 of the Act on Municipal Self-Government may constitute public information, although this is not necessarily the case. This is clearly supported by their subject matter. Failure to make information and materials available to a councillor under Art. 24 Clause 2 of the Act on Municipal Self-Government may then be subject to judicial review. If the subject matter is public information, inaction in this respect may be challenged by filing a complaint for inaction, as provided for in Art. 3 § 2 Item 8 of the Administrative Court Proceedings Act. In other cases, this may be done by filing a complaint, as provided for in Article 101a of the Act on Municipal Self-Government.

**Keywords:** councillor – public information – right of a councillor to obtain information and materials

**LITERATURA**

- Buławajewski S., *Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.
- Chmaj M., *Art. 1*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.

<sup>24</sup> Zob. A. Faruga, op. cit., s. 30; S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit., s. 99.

- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., *Art. 5, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019.
- Faruga A., *Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, „Casus” 2010, nr 4.
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje*, Warszawa 2018.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kisiel W., *Art. 101a, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013.
- Martysz C., *Art. 24, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021.
- Matyjek S., *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII.
- Piecha J., *Art. 24, w: Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018.
- Sidorowska-Ciesielska A., *Art. 101a, w: Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018.
- Szewc T., *Skarga powszechna w samorządzie terytorialnym*, Gliwice 2016.
- Szustakiewicz P., *Art. 2, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.



PAWEŁ GACEK\*

## Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2020 r., sygn. I OSK 2233/19<sup>1</sup>

Termin do wniesienia odwołania otwiera się w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Od tej chwili termin ten rozpoczyna swój bieg, chociaż dnia, w którym doręczono (ogłoszono) decyzję, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania. Strona może już w dniu doręczenia (ogłoszenia) jej decyzji zaskarżyć ją, wnosząc odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) albo zrzec się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) albo oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania złożone w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji są prawnie skuteczne, ponieważ złożone w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania<sup>2</sup>.

---

\* Paweł Gacek, dr, Komenda Główna Policji, e-mail: p.gacek@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6365-3146>.

<sup>1</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 VI 2020 r., sygn. I OSK 2233/19, Legalis nr 2486464.

<sup>2</sup> Prezentowana glosa oparta jest na szerszych rozważaniach autora; zob. P. Gacek, *Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4(35), s. 47–60.

## 1. Stan faktyczny i prawny

W omawianej sprawie Minister Inwestycji i Rozwoju, działając na podstawie art. 134 w związku z art. 127 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, wydał postanowienie, w którym stwierdził niedopuszczalność wniosku Prezydenta [...] o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Jak uzasadnił, strona postępowania o ustanowienie trwałego zarządu, tj. Dyrektor Generalny [...] Urzędu Wojewódzkiego złożył w dniu doręczenia mu decyzji oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzja ta zatem stała się ostateczna. Natomiast podmiot, który nie był stroną postępowania, był uprawniony do złożenia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) jedynie w terminie do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) przewidzianym dla stron tego postępowania. Na powyższe postanowienie Prezydent [...] działający jako zarządca drogi oraz Miasto [...] wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając naruszenie m.in. przepisu art. 127a § 2 k.p.a. w związku z art. 127 k.p.a. Jako uzupełnienie swojego stanowiska zawartego w skardze, skarżący przywołali pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z 13 grudnia 2018 r., sygn. IV SA/GI 861/18<sup>4</sup>, w którym wskazano, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania złożone w dniu doręczenia decyzji winno być uznane za przedwczesne. Skarżący wskazali, że taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie. Wyrokiem z 28 lutego 2019 r. o sygn. I SA/Wa 1848/18<sup>5</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Prezydenta [...] i Miasta [...]. Skargę kasacyjną wyżej wymienionych podmiotów oddalił również Naczelny Sąd Administracyjny. Jego zdaniem istotą sporu w tej sprawie było rozstrzygnięcie, czy w dniu doręczenia zaskarżalnej decyzji, a więc decyzji nieostatecznej, dopuszczalne jest złożenie prawnie skutecznego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy). Sąd przyjął, że to uzewnętrznienie decyzji przez jej doręczenie lub ogłoszenie otwiera dla strony możliwość jej zaskarżenia. Odwołanie

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm., dalej „k.p.a.”.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gliwicach z 13 XII 2018 r., sygn. IV SA/GI 861/18, Legalis nr 1858032.

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2019 r., sygn. I SA/Wa 1848/18, Legalis nr 2295943.

wnosi się natomiast w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia. Tym samym bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia. Jednocześnie jednak Sąd wskazał na art. 57 § 1 k.p.a., który reguluje sposób liczenia terminów określonych w dniach. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli początkiem terminu jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu terminów nie uwzględnia się dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Tym samym, zdaniem Sądu, termin do wniesienia odwołania zaczyna biec od dnia następnego po otrzymaniu decyzji. Strona może zatem wnieść odwołanie w dniu otrzymania decyzji, gdyż jest ono dopuszczalne, i ma na tę czynność, oprócz dnia doręczenia, 14 pełnych dni. W tym przejawia się, wyrażona w art. 57 § 1 k.p.a., zasada niewliczenia do biegu terminu dnia zdarzenia, które zapoczątkowuje ów termin. W odniesieniu do art. 127a § 1 k.p.a. Sąd podkreślił natomiast, że użyty w tym przepisie zwrot „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania” nie oznacza okresu, który rozpoczyna się w dniu następnym po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji. Nie istnieją bowiem racjonalne powody, aby początek biegu terminu, o którym mowa w art. 127a § 1 k.p.a., określać inaczej niż na gruncie art. 129 § 2 k.p.a. Wynikający z art. 127a § 1 k.p.a. warunek skutecznego zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania, polegający na tym, że zrzeczenie ma mieć miejsce w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, służy temu, aby strona podjęła decyzję o zrzeczeniu się prawa do odwołania po zapoznaniu się z decyzją, a więc po tym, kiedy decyzja zostanie jej doręczona lub ogłoszona. Sposób wykładni art. 127a § 1 k.p.a. polegający na tym, że strona może się skutecznie zrzec prawa do wniesienia odwołania dopiero następnego dnia po dniu, w którym doręczono lub ogłoszono decyzję, nie służy żadnemu racjonalnemu celowi i nie jest możliwy do zaakceptowania na gruncie funkcjonalnych i systemowych dyrektyw wykładni prawa.

## 2. Ocena wyroku NSA

Należy podzielić stanowisko zaprezentowane przez Sąd w omawianym orzeczeniu w odniesieniu do kwestii związanej z rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że to właśnie prawidłowe doręczenie (ogłoszenie) decyzji administracyjnej inicjuje bieg terminu do wniesienia odwołania (wniosku

o ponowne rozpatrzenie sprawy)<sup>6</sup>. Wynika to wprost z treści art. 129 § 2 k.p.a. Wytacza on punkt na osi czasowej, od którego możliwe jest zaskarżenie decyzji administracyjnej. Momentem tym jest właśnie doręczenie (ogłoszenie) decyzji administracyjnej<sup>7</sup>. Prawidłowe doręczenie (ogłoszenie) decyzji warunkuje bieg terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)<sup>8</sup>. Skoro odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie<sup>9</sup>, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie, to bezsprzecznie złożenie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) niezwłocznie po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji następuje w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Doręczenie (ogłoszenie) decyzji otwiera zatem możliwość jej zaskarżenia, a tym samym inicjuje termin do wniesienia odwołania. Trudno byłoby przyjąć, że doręczenie (ogłoszenie) decyzji otwiera stronie możliwość jej zaskarżenia, ale nie rozpoczyna biegu terminu do wniesienia odwołania. Jeżeli wobec tego prawidłowe wprowadzenie decyzji do obrotu prawnego, tj. jej doręczenie (ogłoszenie), otwiera drogę do jej zaskarżenia, to nie budzi również wątpliwości, że dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest pierwszym dniem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Tym samym zaskarżenie decyzji w dniu jej doręczenia (ogłoszenia), niezwłocznie po jej doręczeniu (ogłoszeniu), musi być uznane jako prawnie skuteczne, następuje bowiem w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, tj. w jego pierwszym dniu.

Analogicznie jest w sytuacji oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, które dla swojej skuteczności wymaga złożenia go w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania (art. 127a § 2 k.p.a.). Oświadczenie takie, złożone niezwłocznie po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, jest prawnie skuteczne, ponieważ jest złożone w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania – w jego pierwszym

---

<sup>6</sup> „[z]darzeniem będącym początkiem tego terminu jest doręczenie albo ogłoszenie decyzji”, zob. E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 132.

<sup>7</sup> Przez doręczenie decyzji należy również rozumieć upływ terminów wskazanych w przepisach k.p.a., które skutkują przyjęciem tzw. fikcji doręczenia.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 21 XI 2014 r., sygn. I OSK 1855/13, Legalis nr 1162326; wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy w Katowicach z 28 VIII 1996 r., sygn. SA/Ka 2966/95, Legalis nr 280264. Szerzej na ten temat zob. P. Gacek, *Doręczenie decyzji administracyjnej jako zdarzenie inicjujące bieg terminu do wniesienia odwołania – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9, s. 41–56.

<sup>9</sup> Z zastrzeżeniem wyjątku, o którym mowa w art. 129 § 3 k.p.a.



dniu. Odrębną kwestią jest natomiast dowiedzenie, że oświadczenie takie zostało złożone po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji. Warunkiem uznania jego skuteczności jest zatem wykazanie w sposób niebudzący wątpliwości określonej sekwencji zdarzeń, a zatem że (w tym samym dniu) najpierw decyzja została doręczona (nastąpiło jej ogłoszenie), a następnie, tj. po tym doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, zostało złożone oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, oczywiście przy spełnieniu pozostałych przesłanek, o których mowa w art. 127a k.p.a.<sup>10</sup>

Jeśli wniesienie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), nastąpi niezwłocznie po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, jeszcze w tym samym dniu, w którym nastąpiło to doręczenie (ogłoszenie), nie może zostać uznane jako przedwczesne i determinować do wydania postanowienia, o którym mowa w art. 134 k.p.a., tylko z tego względu, że dnia, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r. w zakresie, w jakim Sąd ten wskazuje, że „termin do wniesienia odwołania zaczyna biec od dnia następnego po otrzymaniu decyzji”, skoro jednocześnie Sąd we wcześniejszym fragmencie uzasadnienia tego orzeczenia stwierdza, że „bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia”. Skoro termin do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji, to biegnie on również od tego dnia, a nie od dnia następnego.

Należy mieć bowiem na uwadze, że przepis art. 129 § 2 i § 3 k.p.a. odnosi się do kwestii związanej z terminem do wniesienia odwołania, w szczególności wskazuje moment, w którym materializuje się to uprawnienie, jak również określa okres, w którym może być ono realizowane. Termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) rozpoczyna swój bieg w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie. Odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) może być natomiast wniesione w terminie 14 dni od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie (art. 129 § 2 k.p.a.) albo też w terminie wskazanym

---

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat – zob. P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 66–79.

przez przepis szczególny (art. 129 § 3 k.p.a.)<sup>11</sup>. Wymienione przepisy nie odnoszą się natomiast do kwestii związanych ze sposobem obliczania terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Kwestię tę reguluje art. 57 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Zaznaczyć przy tym należy, że sformułowanie „nie uwzględnia się” nie jest tożsame ze sformułowaniem „nie wlicza się”<sup>12</sup>. Wynika z tego, że dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie jest niewątpliwie dniem, który otwiera termin do wniesienia odwołania, a zatem jest dniem, w którym termin ten rozpoczyna swój bieg, z tym jednak zastrzeżeniem, że dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu<sup>13</sup>. Dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest bowiem bezsprzecznie zdarzeniem będącym początkiem terminu. Dzień ten jest więc pierwszym dniem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)<sup>14</sup>, ale nieuwzględnianym przy jego obliczaniu.

Jeżeli wobec tego bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia, to nie można jednocześnie przyjąć, jak wskazuje Sąd, że z uwagi na treść art. 57 § 1 k.p.a., który reguluje sposób liczenia terminów<sup>15</sup>, „termin do wniesienia odwołania zaczyna biec od dnia następnego po otrzymaniu decyzji”<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 74 – i tam przywołany wyrok WSA w Olsztynie z 14 XII 2017 r., sygn. II SA/OI 973/17, LEX nr 2417219.

<sup>12</sup> P. Gacek, *Doręczenie...*, s. 47; idem, *Zasada...*, s. 74.

<sup>13</sup> Przeciwnie „[...] ustawodawca bieg terminu wiąże z datą doręczenia decyzji, co prowadzi do wniosku, że bieg terminu do wniesienia odwołania należy ustalić, stosownie do art. 57 § 1 k.p.a., na dzień następujący po dniu doręczenia decyzji. Przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się bowiem, na mocy tego przepisu, dnia, w którym doręczono decyzję” (wyrok NSA z 14 II 2018 r., sygn. II GSK 1417/16, Legalis nr 1758867).

<sup>14</sup> A. Fornalik twierdzi, że dzień doręczenia decyzji stanowi dzień „zerowy” terminu, zob. A. Fornalik, *Jak liczyć termin do zrzeczenia się odwołania?*, „ius.focus®” lipiec 2021, Legalis/el.

<sup>15</sup> „Artykuł 57 k.p.a. reguluje sposób obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym”, zob. R. Kędziora, *Komentarz do art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el., teza 4.

<sup>16</sup> W tym samym tonie: „Początkiem biegu każdego terminu proceduralnego określonego w dniach, zawartego w k.p.a. (zarówno ustawowego, jak i wyznaczonego przez organ administracji publicznej), jest dzień następujący po zdarzeniu, w którym miało ono miejsce (zob. art. 57 § 1 k.p.a.)”, zob. A. Jaskułowska, M. Rypina, R. Stankiewicz, M. Wierzbowski, *Komentarz do art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red.

Nieuwzględnienie dnia, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji, ma tylko to znaczenie, że obliczanie terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) rozpoczyna się od dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji. Bieg tego terminu nie rozpoczyna się od dnia następnego, tj. po dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji<sup>17</sup>. Przyjęcie takiego założenia skutkowałoby tym, że termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – mimo że otworzył się skutek doręczenia (ogłoszenia) decyzji – nie rozpoczął swojego biegu, ponieważ bieg tego terminu rozpoczynałby się od dnia następnego. Wniesienie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jeszcze w tym samym dniu, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji, nie mogłoby zatem odnieść skutku, ponieważ nie następowałoby w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Niedopuszczalne byłoby również założenie, że termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) rozpoczyna swój bieg dwukrotnie, tj. w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji oraz w dniu następnym po tym zdarzeniu.

Należy zaakcentować, że bieg terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) otwiera się dla danej strony tylko raz – w dniu zdarzenia, tj. doręczenia albo ogłoszenia decyzji.

---

R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis/el., teza 16 oraz R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, 2021, Legalis/el., teza 15; „Należy zauważyć, że zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a., przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania, jako terminu wyznaczonego w dniach (art. 129 § 2 k.p.a.), nie uwzględnia się dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyznaczające początek terminu. W związku z powyższym termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg następnego dnia po dniu, w którym nastąpiło doręczenie lub ogłoszenie decyzji wydanej w I instancji”, zob. R. Kędziora, *Komentarz do art. 127a*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el., teza 1.

<sup>17</sup> Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Początkowym dniem każdego z terminów, niezależnie od tego, czy wyznaczony jest on w dniach tygodniach, miesiącach czy latach, jest zawsze dzień, w którym nastąpiło pewne zdarzenie mające określone skutki prawne, zaś art. 57 § 1 k.p.a. wprowadza jedynie specyficzny sposób obliczania terminu określonego w dniach poprzez brak uwzględnienia przy jego obliczaniu dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Powyższe nie oznacza przy tym, iż termin taki nie rozpoczął biegu w dniu, w którym zdarzenie nastąpiło, czego skutkiem jest chociażby dopuszczalność złożenia odwołania od decyzji już w dniu jej doręczenia” – wyrok NSA z 10 I 2020 r., sygn. II OSK 368/18, Legalis nr 2516568; a także wyrok NSA z 19 IX 2019 r., sygn. II OSK 1849/19, Legalis nr 2292291; wyrok NSA z 19 IX 2019 r., sygn. II OSK 2335/19, Legalis nr 2292278.

Od tego momentu termin rozpoczyna swój bieg. Zatem biegnie on już w dniu zdarzenia, które zainicjowało ten termin. Żaden przepis procedury administracyjnej nie przewiduje również instrumentu umożliwiającego wstrzymanie biegu terminu do wniesienia odwołania, po tym jak został on skutecznie zainicjowany – otworzył się wskutek prawidłowego doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Przepis art. 57 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. nie wskazuje natomiast – i nie da się na jego podstawie określić – punktu na osi czasowej, który jest początkiem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), a zatem który otwiera ten termin i od którego niewątpliwie termin ten biegnie. Wymieniony przepis nie reguluje tej kwestii, a jedynie przedstawia sposób obliczania terminu określonego w dniach, którego początkiem jest określone zdarzenie. Na jego podstawie możliwe jest wskazanie punktu na osi czasowej, od którego należy rozpocząć obliczanie terminu określonego w dniach – jest nim dzień następujący po dniu, w którym zaistniało określone zdarzenie inicjujące termin. Tym samym, w przypadku wskazanym w art. 129 § 2 i 3 k.p.a., obliczanie to należy rozpocząć od dnia następnego po dniu, w którym określone zdarzenie inicjujące termin nastąpiło, tj. doręczenie (ogłoszenie) decyzji. Dnia, w którym nastąpiło to zdarzenie, tj. doręczenie (ogłoszenie) decyzji, mimo że skutkowało ono rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Należy jeszcze raz podkreślić, że przepis art. 57 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. odnosi się wyłącznie do kwestii nieuwzględnienia określonego okresu w trakcie biegu danego terminu określonego w dniach przy jego obliczaniu. Przepis ten nie pozwala natomiast na wyłączenie określonego odcinka czasowego z terminu i nieuwzględnienie go jako odcinka czasu należącego do terminu. Tym samym okres od momentu doręczenia (ogłoszenia) decyzji do dnia następnego, tj. następującego po tym zdarzeniu – po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, jest okresem, który usytuowany jest w obrębie terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – w trakcie biegu tego terminu. Co ważne właśnie tego odcinka czasowego trwającego (biegnącego) terminu, czyli dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji, nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu.

Na marginesie należy także zauważyć, że przepisy art. 129 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 57 § 1 k.p.a. pozwalają precyzyjnie wytyczyć punkt na osi czasowej, w którym termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) kończy swój bieg. Skoro bieg tego terminu

rozpoczyna się w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji, ale tego dnia nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu, to jego obliczanie należy rozpocząć od dnia następnego, tj. następującego po dniu, w którym dokonano doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Termin ten kończy zatem swój bieg po upływie 14 dni (art. 129 § 2 k.p.a.) albo po upływie określonej liczby dni wskazanej przez przepis szczególny (art. 129 § 3 k.p.a.), licząc od dnia następnego, tj. następującego po dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Tak więc upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu (art. 57 § 1 *in fine* k.p.a.)<sup>18</sup>.

Przyjęcie, że termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) zaczyna biec od dnia następnego po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, a nie że wyłącznie obliczanie tego terminu rozpoczyna się od dnia następnego po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, skutkowałoby tym, co zostało już zaakcentowane – dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji, pomimo że materializowałoby uprawnienie do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), nie inicjowałoby biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), ponieważ ten rozpocząłby swój bieg dnia następnego. W konsekwencji prawo zaskarżenia decyzji przysługiwałoby jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji byłby *de facto* wyłączony z granic terminu. Takie wyłączenie nie miałoby jednak uzasadnienia i oparcia w przepisach k.p.a., w tym w szczególności w art. 57 § 1 k.p.a., który dopuszcza nieuwzględnienie dnia, w którym nastąpiło określone zdarzenie inicjujące termin, tj. doręczenie (ogłoszenie) decyzji (co nie jest równoznaczne z wyłączeniem tego dnia), ale wyłącznie w związku z koniecznością obliczania tego terminu. Nie jest możliwe wobec tego nieuwzględnienie dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji, w kontekście art. 57 § 1 k.p.a., w innym aspekcie niż wymieniony wcześniej, w szczególności związanym z ustaleniem, od kiedy dany termin rozpoczyna swój bieg, i w jakim okresie biegnie, a zatem jaki okres objęty jest danym terminem. Nie umożliwia wyłączenia określonych odcinków czasu usytuowanych w granicach terminu, gdyż ani nie stawia znaku równości między sformułowaniami „nie wlicza się” i „nie uwzględnia się”, ani nie każe traktować ich tożsamo.

Nieuwzględnienie dnia, w którym nastąpiło określone zdarzenie inicjujące bieg terminu przy obliczaniu tego terminu, możliwe jest

<sup>18</sup> Z uwzględnieniem treści art. 57 § 4 k.p.a.

wyłącznie przy założeniu, że zdarzenie to zainicjowało termin, a zatem od tego momentu termin ten rozpoczyna swój bieg. Przeciwnie stanowisko czyniłoby tę kwestię bezprzedmiotową. Dzień, który nie jest dniem terminu, nie jest w ogóle brany pod uwagę, więc nie jest uwzględniany przy obliczaniu terminu<sup>19</sup>. Każdy termin ma swoje granice, a dzień nienależący do terminu pozostaje poza jego granicami. Ponadto należy również wskazać na treść art. 57 § 1 k.p.a., który wyraźnie wskazuje, że dzień, w którym nastąpiło określone zdarzenie, jest dniem będącym początkiem danego terminu, więc nie tylko należącym do terminu, ale także – jeśli jest jego początkiem – momentem, od którego rozpoczyna się jego bieg. Norma wynikająca z powołanego przepisu pozwala natomiast na nieuwzględnienie dnia, w którym zaistniało zdarzenie zapoczątkowujące bieg tego terminu, wyłącznie przy obliczaniu tego terminu. Nie zezwala natomiast na wyłączenie ani tego dnia, ani określonego odcinka czasu zaistniałego od tego dnia jako dnia albo okresu wyłączonego z danego terminu.

**Reasumując**, należy stwierdzić, że doręczenie (ogłoszenie) decyzji jest zdarzeniem, które powoduje rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Z chwilą doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie, może ona ją zaskarżyć, wnosząc odwołanie albo wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Może również złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy albo oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania będą prawnie skuteczne, jeśli zostaną wniesione jeszcze w tym samym dniu, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie), ponieważ są dokonywane w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, pod warunkiem, że nastąpi to po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji. Nie przeczy temu treść art. 57 § 1 k.p.a., który odnosi się do sposobu obliczania terminów określanych w dniach, a nie do kwestii związanych włączeniem albo wyłączeniem określonych dni jako dni danego terminu, tj. uznaniem określonych dni jako dni terminu lub nieuznaniem ich jako dni terminu. Uprawniony podmiot nie jest zatem zobowiązany do oczekiwania do dnia następnego, następującego po doręczeniu (ogłoszeniu) mu decyzji administracyjnej, tylko z tego względu, że dnia, w którym nastąpiło to doręczenie (ogłoszenie), nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest bezsprzecznie pierwszym dniem terminu,

<sup>19</sup> P. Gacek, *Doręczenie...*, s. 47.



inicjującym go i skutkującym tym, że rozpoczyna on swój bieg, mimo że dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Skoro dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest jednym z dni terminu – pierwszym dniem terminu, to niewątpliwie czynności takie jak: wniesienie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy czy oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie mogą być uznane jako przedwczesne, tylko z tego względu, że zostały wykonane w dniu inicjującym ten termin, a dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Zastrzec jednak należy, że wymienione czynności (złożenie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania) muszą nastąpić po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, ponieważ ich skuteczność warunkowana jest wykonaniem w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Jak wielokrotnie podkreślono – dzień, w którym zaistniało zdarzenie, jest pierwszym dniem terminu. Termin rozpoczyna zatem swój bieg w tym dniu, a nie w dniu następnym, następującym po dniu, w którym zaistniało zdarzenie inicjujące ten termin. Nieuwzględnienie tego dnia przy obliczaniu terminu ma natomiast takie znaczenie, że jego obliczanie rozpoczyna się od dnia następnego, następującego po dniu, w którym zaistniało zdarzenie inicjujące ten termin. Nie jest to więc równoznaczne z tym, że termin ten zaczyna swój bieg od dnia następnego po dniu, w którym doręczono (ogłoszono) decyzję stronie.

Przepis art. 57 § 1 k.p.a. ma natomiast charakter gwarancyjny. Pozwala na zachowanie równych szans tym uprawnionym podmiotom, którym doręczono decyzję w tym samym dniu, ale w różnych porach tego dnia<sup>20</sup>. Strony mają tę samą liczbę dni do jej zaskarżenia właśnie z tego względu, że dnia, w którym doręczono im decyzję, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu. Nie ma wobec tego znaczenia, w jakiej porze dnia decyzja została doręczona stronie, skoro i tak obliczanie terminu do zaskarżenia decyzji zostanie rozpoczęte od dnia następnego, następującego po tym doręczeniu. Nie budzi również wątpliwości, że prawo do kwestionowania decyzji w administracyjnym toku instancji materializuje się wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, a zatem już od momentu doręczenia albo ogłoszenia decyzji. Nie istnieją więc racjonalne powody, aby początek biegu terminu do wniesienia odwołania przesunąć do dnia następnego, następującego

<sup>20</sup> Ibidem, s. 48.



po dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji, tylko z tego względu, że dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Bieg terminu do zaskarżenia decyzji rozpoczyna się bowiem już w dniu jej doręczenia (ogłoszenia)<sup>21</sup>. Nie można tym samym przyjąć, że prawo do wniesienia odwołania materializuje się jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania.

Analogia dotyczy oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Strona może nie być bowiem zainteresowana kwestionowaniem wydanej wobec niej decyzji, ale wręcz przeciwnie – jak najszybszym jej wykonaniem (gdyż decyzja jest zgodna z jej interesem). Oczekiwanie przez stronę do dnia następnego po dniu, w którym doręczono (ogłoszono) jej decyzję, by mogła skutecznie złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – jak słusznie zaznaczył Sąd – nie służy żadnemu racjonalnemu celowi i nie jest możliwe do zaakceptowania na gruncie funkcjonalnych i systemowych dyrektyw wykładni prawa.

#### **NOTE TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 15 JUNE 2020, REF. I OSK 2233/19**

##### **Summary**

The judgment commented on here concerned the issue connected with the period for filing an appeal. The view was shared that the period for lodging an appeal begins on the day on which the administrative decision is served upon the party (communicated orally to the party) and it is at this moment that the period commences, although the day on which an administrative decision is served is not counted when calculating this time limit. Therefore, on the very day on which an administrative decision is served, the party may submit an appeal against it, an application to reconsider the matter or waive the right of appeal. An appeal, an application to reconsider the matter or a statement on waiving the right of appeal are legally effective, because they are submitted during period for the filing an appeal. not content of Art. 57 (1) of The Code of Administrative Proceedings, which regulates the way of calculating the time limit in days. Given the content of this provision, it cannot be assumed that the period for lodging an appeal commences on the day following the one on which the administrative decision is served.

---

<sup>21</sup> Jak słusznie bowiem zaznacza NSA: „Strona ma prawo skorzystania z wniesienia odwołania od decyzji nieostatecznej najwcześniej od dnia publicznego ogłoszenia o jej wydaniu, w jej interesie może być, aby z tego prawa skorzystać możliwie najszybciej”, wyrok NSA z 18 X 2017 r., sygn. II OSK 2681/16, Legalis nr 1700297.

**Keywords:** administrative decision – service of an administrative decision – period for filing an appeal – appeal, an application to reconsider the matter – a statement on waiving the right of appeal

## LITERATURA

- Fornalik A., *Jak liczyć termin do zrzeczenia się odwołania?*, „ius.focus®” lipiec 2021, Legalis/el.
- Gacek P., *Doręczenie decyzji administracyjnej jako zdarzenie inicjujące bieg terminu do wniesienia odwołania – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9.
- Gacek P., *Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4(35).
- Gacek P., *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jaskułowska A., Rypina M., Stankiewicz R., Wierzbowski M., *Komentarz do art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis/el.
- Kędziora R., *Komentarz do art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el.
- Kędziora R., *Komentarz do art. 127a, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el.
- Stankiewicz R., *Komentarz do art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod. red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, 2021, Legalis/el.



## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

**Małgorzata Grześków, *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, ss. 237, ISBN 978-83-8198-315-0**

Przedmiotem prezentowanej monografii jest nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych. Autorka w odniesieniu do stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych słusznie podkreśla „[...] należy mieć na uwadze różnorodność występujących tam stosunków prawnych. Zatrudnienie w formacjach zmilitaryzowanych wykracza poza więzi obligacyjne klasyfikowane jako stosunki pracy i swoim zakresem obejmuje również zatrudnienie typu administracyjnoprawnego. Zagadnienia będące przedmiotem niniejszego opracowania są szczególnie skomplikowane (zarówno w ujęciu materialnym, jak i procesowym) z uwagi na swój międzygałęziowy charakter. Badania nad tym tematem leżą w sferze zainteresowań nie tylko prawa pracy, ale także prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i postępowania sądoadministracyjnego. Wynika to ze złożoności stosunku służbowego funkcjonariuszy, który należy analizować nie tylko pod kątem stosunku zatrudnienia, ale również z perspektywy realizacji zadań o charakterze publicznym” (s. XXXV). Czytelnika zapewne zainteresuje fakt, że autorka, nakreślając aktualną konstrukcję zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, odnosi się do analizy historycznej w tym zakresie. Pokazuje na tym tle (w pewnym skrócie) zachodzące zmiany. Otóż „[p]oczątkowo stosunek służbowy był ściśle związany z prawem administracyjnym, regulowanym wyłącznie prawem publicznym, co było uzasadnione szczególną relacją zachodzącą między państwem, a osobą pełniącą służbę. Przekonanie o publicznoprawnym charakterze służby wywodzone z twierdzenia, że skoro stosunek służbowy powstaje z aktu nominacji będącego aktem administracyjnym, to stosunek służbowy również ma charakter administracyjnoprawny. [...] Przełomowym punktem dla stanowiska nauki prawa pracy w zakresie charakteru stosunku służbowego było stwierdzenie, że stosunki pracy mogą mieć również charakter pozaumowny. To zapoczątkowało zintensyfikowane rozważania, które zmierzały do wykazania, że w stosunku prawnym tych podmiotów, oprócz sfery władczej, można również wyróżnić sferę zobowiązaniową. Z czasem, do stosunku służbowego zaczęto wprowadzać elementy charakterystyczne dla prawa

pracy. W efekcie doprowadziło to do wypracowania podziału na pracownicze stosunki służbowe oraz stosunki służbowe typu administracyjnego" (s. XXXV–XXXVI).

Autorka monografii postawiła przed sobą dwa cele: (1) kompleksowe omówienie tematu nawiązania stosunku zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych z uwzględnieniem podstawy i procedury nawiązywania tego typu stosunków, ich strony oraz zagadnienie rozpatrywania sporów związanych z ich nawiązywaniem, (2) uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy wobec odnalezienia podobieństw w rozwiązaniach przyjętych w poszczególnych pragmatykach istnieje możliwość stworzenia jednego wspólnego modelu nawiązania stosunku zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych. Podstawowym założeniem dla rozważań przyjętych w publikacji jest stwierdzenie, że prawo stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych to domena nie tylko prawa administracyjnego, lecz także prawa pracy (choć nie stosunku pracy). Metodą badań przyjętą w pracy jest metoda dogmatycznoprawna, którą oparto na interpretacji tekstu prawnego z uwzględnieniem aktualnie obowiązujących unormowań pragmatyk służbowych i aktów wykonawczych do nich, z pomocniczym odwołaniem do nieobowiązujących już przepisów z zakresu stosunku zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych. Przy interpretacji tekstu prawnego w tym zakresie inicjatorka monografii korzysta także z bogatego orzecznictwa i przeglądu doktryny.

Konstrukcję opracowania ujęto w czterech rozdziałach, które każdorazowo zawierają uwagi wprowadzające. Pierwszy z nich to *Ogólna charakterystyka, rozwój regulacji i źródła prawa stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, z uwagami wprowadzającymi ich ocenę stosownie do rozdziału pragmatyk służbowych pracowniczych (tj. zatrudnienia np. w urzędach państwowych, służbie cywilnej, szkolnictwie, szkolnictwie wyższym, Najwyższej Izbie Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, sądownictwie, prokuraturze, instytutach badawczych) i niepracowniczych (tj. zatrudnienia niepracowniczego typu administracyjnego unormowanego przez ustawy odnoszące się do służb zmilitaryzowanych). Podnosi się przy tym, że „w odniesieniu do tych kategorii zatrudnionych, których pozycja prawna wynika z regulacji pracowniczych i niepracowniczych pragmatyk służbowych, uzasadnione jest posługiwanie się pojęciem «zatrudnienie służbowe»" (s. 1). Pod pojęciem „pragmatyk służbowych”, w świetle definicji najbardziej rozpowszechnionej w doktrynie prawa pracy, mieszczą się regulacje, które określają status zawodowy osób wykonujących merytoryczne zadania służby publicznej zatrudniającej ich na podstawie pracowniczych i niepracowniczych stosunków służbowych. Kolejnym zagadnieniem jest pojęcie „służby”. Autorka zauważa, że „[m]imo tego, że termin «służba» i «stosunek służbowy» stanowią pojęcia języka prawnego, w systemie prawnym brakuje ich legalnych definicji. Oba terminy wywodzą się ze słowa «służyć», rozumianego jako poświęcenie pracy jakiejś idei, dobru. Współcześnie, pojęcie «służyć» związane jest najczęściej z działalnością w instytucjach publicznych. Termin «służba» według definicji słownikowej oznacza pracę w urzędzie państwowym, instytucji użyteczności publicznej, wojsku itp., natomiast «służbowy» oznacza dotyczący pracy w urzędzie, instytucji, wojsku. [...] W języku prawnym pojawiają się różne określenia nawiązujące do terminu «służba», pośród których można wymienić m.in.: «służba publiczna», «służba państwowa», «służba cywilna», «służby specjalne». Każde z tych pojęć stanowi przedmiot zainteresowania doktryny

i jest charakteryzowane przez różne gałęzie prawa – prawo konstytucyjne, prawo administracyjne i prawo pracy” (s. 2–3). Ewolucja konstrukcji zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych w kontekście pojęcia „służba publiczna” widoczna jest w zakresie analizy tego terminu w już nieobowiązujących regulacjach prawnych i ujęciu doktryny. Warto tu podkreślić, że „[s]łużba publiczna stanowiła «zawód» urzędnika, do którego potrzebował on specjalnych kompetencji i fachowego przygotowania. Współcześnie pojęcie «służba publiczna» najczęściej wiązane jest z zawodowym i odpłatnym wykonywaniem funkcji i zadań państwa” (s. 4). Co więcej, oznacza ona ogół określonych stanowisk w organach władzy publicznej (np. administracji, sądownictwie) i w instytucjach wykonujących funkcje publiczne (jak wojsko, Policja). Dotyczy także osób, które działają w interesie publicznym na podstawie wyboru dokonanego przez obywateli, np. posłów, senatorów. Kolejnym omawianym terminem jest „służba cywilna”, która zgodnie z definicją zawartą w ustawie o służbie cywilnej – oznacza korpus urzędniczy powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Trzecim pojęciem zbadanym w monografii jest termin „służby specjalne”, które według definicji słownikowej oznaczają „ogólną nazwę dla cywilnych i wojskowych służb organizujących i prowadzących działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze” (s. 6). Wśród przykładów tych służb można za M. Grześków wymienić: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego. Kolejnym zagadnieniem jest „służba zmilitaryzowana”. Autorka wskazuje, że „[t]ermin «służby zmilitaryzowane» nie jest pojęciem języka prawnego. W systemie brakuje ustawowego określenia podmiotów zaliczanych do tych służb. Przedstawiciele doktryny przyjmują założenie powszechnej znajomości tego terminu, posługując się nim bez określania jego definicji. Podobnie w sposób niedookreślony zakresowo, język prawniczy sięga po terminy: «służby mundurowe» i «służby militarne» – często (całkowicie lub częściowo) się pokrywające. Zaliczenie danej formacji do określonej kategorii służby może zostać dokonane w oparciu o różne kryteria: zewnętrzne, tj. umundurowanie, posiadanie broni itp. oraz wewnętrzne – dotyczące zadań i sposobu funkcjonowania danej formacji” (s. 7). Pojęcie „służby zmilitaryzowanej” omówiono w oryginalny sposób, w tym znaczeniu, że dokonano tego na podstawie poglądów doktryny, a także regulacji prawnych, tj. Kodeksu Pracy, ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i innych ustaw. Obok terminu „służby zmilitaryzowanej” odniesiono się także do innych określeń, takich jak „mundur”, „służby mundurowe”, czy „służba w jednostkach zmilitaryzowanych”. Wartym podkreślenia jest i to, że w ocenie autorki służba wojskowa stanowi odrębną formację niezaliczaną do służb zmilitaryzowanych. Innymi słowy, żołnierzy zawodowych wyłącza z grona formacji zaliczanych do służb zmilitaryzowanych. W monografii przyjęto, że „[...] służba zmilitaryzowana jest to z reguły umundurowana i uzbrojona formacja działająca w oparciu o formy i metody organizacji wojskowej, powołana w celu wykonywania ważnych z punktu widzenia państwa zadań, o szczególnych zasadach organizacji pracy wprowadzonych w celu zabezpieczenia sprawnego funkcjonowania formacji i jej jednostek” (s. 11). Do służb zmilitaryzowanych zaliczono formacje takie jak: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna, Agencja

Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Ochrony Państwa, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Celno-Skarbowa i Straż Marszałkowska. Ostatnią kwestią omawianą w ramach rozdziału pierwszego są cechy stosunków służbowych w służbach zmilitaryzowanych. W tym kontekście przeanalizowano zagadnienie: stosunki służbowe a prawo pracy. Fragment ten prezentuje różne poglądy wskazujące, że od okresu międzywojennego następowała zmiana w zakresie klasyfikacji stosunków służbowych – od normowanych częściowo prawem administracyjnym do podlegających w coraz szerszym zakresie regulacjom charakterystycznym dla prawa pracy. Przy czym nie brakuje tu głosów o kompromisowym stanowisku na ten temat. Otóż w statusie prawnym zaliczenia stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych zauważa się, że w odniesieniu do funkcjonariuszy, poza elementami typowymi dla prawa pracy (np. urlopy), występują też pewne elementy, które należy kwalifikować podwójnie (zaliczając je do prawa pracy i prawa administracyjnego), i są to np. kompetencje służbowe upoważniające do wykonywania funkcji i zadań organizatorskich organu. Istnienie bowiem takich stosunków to przejaw ścisłych związków pomiędzy prawem pracy a prawem administracyjnym i koniecznością kwalifikowania niektórych stosunków jako należących równocześnie do prawa administracyjnego i prawa pracy. Podwójna klasyfikacja administracyjno-prawnych niepracowniczych stosunków zatrudnienia (tj. należących jednocześnie do prawa pracy i prawa administracyjnego) stanowi w literaturze przedmiot sporu. Jeszcze inne treści są ujęte w ramach relacji: stosunki służbowe funkcjonariuszy a służbowe stosunki pracy. Autorka pokazuje tu zarówno podobieństwa, jak i różnice dotyczące kryteriów zatrudnienia pracowniczego i stosunków pracy. Do tych pierwszych należą: (1) zatrudnienie w drodze nominacji, (2) podporządkowanie, (3) dobrowolność zatrudnienia wykonywanego osobiście na określonym stanowisku we wskazanym miejscu i czasie, (4) realizacja obowiązków na rzecz i ryzyko zatrudniającego w sposób skooperowany, (5) z obowiązkiem starannego działania i (6) dyspozycyjności, rekompensującej większą stabilizację zatrudnienia, (7) zobowiązanie do świadczenia pracy za wynagrodzeniem. Warto dodać, że „[s]tosunek służbowy funkcjonariuszy realizuje się jednak na innych niż pracownicze warunkach. Rodzajowym wyróżnikiem służby funkcjonariuszy jest to, że osoba świadcząca pracę nie jest pracownikiem w rozumieniu prawa pracy, chociaż może korzystać z niektórych elementów pracowniczego statusu” (s. 19). W odniesieniu do różnic autorka podkreśla, że „[w] literaturze i orzecznictwie wskazuje się, że cechą odróżniającą stosunek służbowy funkcjonariuszy od stosunku pracy jest nierównorzędność stron. Funkcjonariusz nawiązując stosunek służbowy, godzi się bowiem na możliwość władczego działania swojego przełożonego w sprawach wynikających ze stosunku służbowego. Funkcjonariusz podlega zarządzeniom i rozkazom służbowym przełożonych, mogącym kształtować i zmieniać bez jego zgody treść istotnych elementów stosunku służbowego (stanowisko, uposażenie, miejsce i czas pracy, zakres podporządkowania). Przełożony funkcjonariusza jest uprawniony do jednostronnego i władczego kształtowania istotnych składników jego stosunku zatrudnienia. Co prawda zatrudnienie funkcjonariuszy nie bazuje na koncepcji pracy, a koncepcji służby opartej na nierównorzędności stron, jednak każda ze stron stosunku służbowego występuje w ramach służby w roli zbliżonej do roli



dłużnika i wierzyciela. Jednocześnie należy uznać, że nierównorzędność stron nie jest cechą właściwą wyłącznie niepracowniczym stosunkom służbowym. Równa pozycja pracodawcy i pracownika występująca na gruncie stosunków pracy ma jedynie formalny, a nie materialny charakter. Immanentną cechą każdego stosunku pracy jest kierownictwo pracodawcy, które przejawia się w wydawaniu poleceń, stosowaniu kar porządkowych, podejmowaniu decyzji personalnych, ocenie pracownika. Zasada równorzędności stron doznaje istotnych ograniczeń zwłaszcza w pracowniczych stosunkach służbowych. Jednostronne ustawowe ustalenie przez władzę służbową indywidualnych warunków zatrudnienia jest charakterystyczne zwłaszcza dla stosunków służbowo-pracowniczych. Element nierównorzędności stron, w oderwaniu od pozostałych cech właściwych stosunkom służbowym funkcjonariuszy, nie może być zatem uznany za wyróżnik decydujący o zakwalifikowaniu danego stosunku do stosunku pracy lub niepracowniczego stosunku służby. Służba w formacjach zmilitaryzowanych powinna być wykonywana w miejscu i czasie określonym przez służbodawcę, za wynagrodzeniem, w sposób skoooperowany, na ryzyko służbodawcy, w sposób podporządkowany, w warunkach „szczerego poświęcenia” (s. 19 i n.). W książce zwraca się także uwagę na to, że zatrudnieniu w służbach zmilitaryzowanych, zresztą jak każdemu zatrudnieniu, towarzyszy występowanie określonego ryzyka, które w przypadku funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych nie ma charakteru kontraktowego, a jego podstawa wynika z decyzji administracyjnej kreującej stosunek służbowy. Polega to na tym, że „[w] ramach tego stosunku służby występuje ryzyko służbodawcy, które można zdefiniować jako obciążenie służbodawcy konsekwencjami nieplanowanych zakłóceń, które uniemożliwiają lub utrudniają świadczenie służby. W klasycznym ujęciu ryzyko występujące w stosunkach zatrudnienia dzielone jest na ryzyko: (1) gospodarcze; (2) techniczno-organizacyjne; (3) osobowe oraz (4) socjalne” (s. 19 i n.). Poza omówieniem każdego z tych aspektów w opracowaniu przybliżono regulacje prawne w tym zakresie. W konkluzji rozważań autorka podkreśla, że świadczy to o stopniowej ewolucji stosunków służbowych funkcjonariuszy kształtującej relację zmian od prawa administracyjnego w kierunku prawa pracy. We fragmencie poświęconym rozwojowi regulacji odnoszących się do statusu prawnego osób zatrudnionych w służbach zmilitaryzowanych czytelnik odnajdzie analizę przepisów prawa od okresu międzywojennego, lat 40–90. XX w., do współczesnych regulacji (ustanowionych w XXI wieku). Na końcu pierwszego rozdziału wskazano źródła prawa wraz z ich analizą: (1) źródła prawa powszechnie obowiązującego, czyli (a) Konstytucję RP, (b) ustawy (w tym ustawy o: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Krajowej Administracji Skarbowej, Służbie Więziennej, Straży Marszałkowskiej) i rozporządzenia, (c) regulacje międzynarodowe i europejskie, a także (2) źródła prawa wewnętrznie obowiązującego, tj. (a) uchwały, zarządzenia, regulaminy oraz (b) zasady etyki zawodowej.

Rozdział drugi zatytułowany jest *Podmioty stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*. W uwagach wprowadzających przyjęto, że „[s]tosunek zatrudnienia

stanowi odmianę stosunku prawnego, w którym występują dwie strony: podmiot zatrudniający oraz podmiot zatrudniony. Określenie podmiotu zatrudnionego w służbach zmilitaryzowanych nie budzi większych wątpliwości. Pragmatyki służbowe wskazują i regulują status prawny trzech kategorii zatrudnionych: (1) kierowników służb (szefów, komendantów, dyrektora); (2) pełniących służbę funkcjonariuszy oraz (3) pracowników, wprowadzając różne formy zatrudnienia: na podstawie powołania, mianowania i umowy o pracę. Zdecydowanie więcej problemów przysparza określenie strony zatrudniającej, co jak dotąd stanowiło przedmiot szerszej analizy jedynie w części dotyczącej wskazania strony pracodawczej dla osób pozostających w stosunku pracy” (s. 59). W ramach tego rozdziału pojawia się podział zagadnień, które odnoszą się do: (1) podmiotu zatrudniającego i (2) osób zatrudnionych. W przypadku podmiotu zatrudniającego odniesiono się do problemu (a) służbodawcy i (b) pracodawcy. Otóż „[z]agadnienie ustalenia służbodawcy w formacjach zmilitaryzowanych pozostawało dotychczas poza obszarem szerszego zainteresowania doktryny. Pragmatyki służbowe nie zawierają wspólnego rozwiązania mającego zastosowanie do wszystkich służb, przyznając ustawodawcy pewien rodzaj swobody w tym zakresie. Z uwagi na to, ustalenie podmiotu zatrudniającego wymaga dogłębnej analizy rozwiązań przyjętych w poszczególnych ustawach. Sprawę komplikuje jednak fakt, że żadna z ustaw regulujących funkcjonowanie formacji zmilitaryzowanych, posługując się terminami kreującymi dwustronny stosunek służbowy, nie zawiera definicji pojęcia «podmiot zatrudniający funkcjonariusza». Może to oznaczać, że ustawodawca oparł się na ogólnych regułach podmiotowości publicznoprawnej, albo że poruszana kwestia ma charakter konwencjonalny. Jeśliby brać pod uwagę perspektywę prawa cywilnego, tj. przymiot podmiotu zatrudniającego wiązać z podmiotowością cywilnoprawną, wówczas za stronę stosunku służbowego uznać należałoby państwo. Żadna ze służb zmilitaryzowanych nie posiada bowiem osobowości prawnej na gruncie prawa cywilnego. Koncepcja uznająca państwo za podmiot zatrudniający wobec funkcjonariuszy obowiązywała w Polsce w okresie międzywojennym. Brak jednak dostatecznych podstaw, by tę właśnie perspektywę uznawać za wyłącznie właściwą dla rozstrzygnięcia problemów teoretycznych z zakresu prawa publicznego” (s. 59). Dalsze rozważania dotyczące służbodawcy koncentrują się na analizie poglądów doktryny, regulacji prawnych i orzecznictwa. Kolejnym omawianym elementem w kontekście podmiotu zatrudniającego jest pracodawca. Znajduje się tu odniesienie do pojęcia pracodawcy z prawa pracy. Co więcej, zauważa się, że „[r]ozważania na temat ustalenia strony pracodawczej dla pracowników służb zmilitaryzowanych były prowadzone w ramach szerszego zagadnienia zatrudnienia pracowniczego w złożonych strukturach organizacyjnych obejmujących m.in. administrację publiczną, wymiar sprawiedliwości, organy ścigania. W rezultacie tych rozważań zgłoszono propozycję, aby za pracodawcę zostały uznane: (1) wyodrębniona organizacyjnie i finansowo struktura organizacyjna, w której jest zatrudniony pracownik; (2) państwo jako całość; (3) wydzielona w strukturach organów państwa służba państwowa. W orzecznictwie przeważało stanowisko, że każda osoba prawna jest pracodawcą wobec zatrudnionych w niej pracowników, chyba że z przepisów ustrojowych wynika, że za pracodawcę można uznać którąś z jej jednostek składowych. Pogląd ten zasadniczo został zaakceptowany w doktrynie. Przesłanką uznania

jednostki organizacyjnej za pracodawcę jest w szczególności, przyznana na mocy przepisów ustrojowych, kompetencja do składania oświadczeń woli z zakresu stosunku pracy. Większość pragmatyk, posługując się takimi zwrotami jak pracodawca, pracownik czy zatrudnienie, nie zawiera określeń definiujących te terminy. Mając na uwadze odpowiednie zasady wykładni, należy w tym zakresie zastosować przepisy Kodeksu pracy” (s. 65 i n.). Drugi z wyodrębnionych podziałów dotyczy osób zatrudnionych. W uwagach ogólnych przyjęto, że „[p]ragmatyki służb zmilitaryzowanych regulują status trzech kategorii zatrudnionych: (1) kierowników służb; (2) funkcjonariuszy oraz (3) pracowników. W każdym przypadku powstanie więzi zatrudnienia następuje na skutek czynności prawnej przybierającej różną formę i charakter prawny, a której istota sprowadza się do kwestii wyłonienia odpowiedniego kandydata do pracy (służby)” (s. 68). Dalsze analizy są podporządkowane powyższym kategoriom zatrudnionych w służbach zmilitaryzowanych. Dla zobrazowania przykładów w monografii odniesiono się: (1) wśród kierowników służb do – Komendanta Głównego (Policji, Służby Ochrony Państwa, Służby Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej), Komendanta (Straży Marszałkowskiej), Szefa (Służby Celno-Skarbowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego) lub Dyrektora Generalnego (Służby Wewnętrznej), (2) wśród funkcjonariuszy do – Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Straży Marszałkowskiej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa, natomiast (3) wśród pracowników m.in. do – osób zatrudnionych w komendach, komisariatach, osób zatrudnionych w charakterze nauczycieli, nauczycieli akademickich, pracowników jednostek badawczo-rozwojowych, pracowników instytucji kultury czy kierowników służb, przy czym niejednorodność wszystkich pozostałych pracowników służb zmilitaryzowanych wynika ze zróżnicowanych regulacji poszczególnych ustaw pragmatycznych (stąd ich szeroka kategoria pojęciowa). Warto tu zauważyć, że w ramach kierowników służb autorka dokonała jeszcze wewnętrznego podziału na kierowników służb, którzy posiadają status funkcjonariusza, i kierowników służb, którzy takiego statusu nie posiadają. Analiza każdej z tych trzech głównych kategorii zatrudnionych wskazuje na niezwykle staranne badania dotyczące przepisów prawnych, poszczególnych pragmatyk służbowych, pieczołowitej lektury literatury przedmiotu i stanowisk judykatury.

Rozdział trzeci to *Podstawy i procedury nawiązywania stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*. Uwagi wprowadzające wskazują, że „[p]owstanie stosunku zatrudnienia w sferze publicznej zawsze stanowi zwieńczenie pewnego procesu złożonego z czynności o charakterze przygotowawczym. Nabór pracowników (funkcjonariuszy) zatrudnianych w służbie publicznej w znacznym stopniu różni się od naboru w sferze niepublicznej. W instytucjach publicznych nawiązanie stosunku zatrudnienia może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu sformalizowanych procedur, podczas gdy zatrudnienie w sferze niepublicznej nie podlega szczegółowym unormowaniom. Na pracodawców spoza sfery publicznej przepisy z zakresu prawa pracy nakładają jedynie obowiązki o charakterze ogólnym (np. obowiązek przestrzegania zasady równości i niedyskryminacji). Regulacje zawarte w pragmatykach cechuje pewne zróżnicowanie. Z celowościowego punktu widzenia zasady

rekrutacji w poszczególnych formacjach są uzależnione od czynników dotyczących podmiotu zatrudniającego oraz stanowiska, które ma zostać obsadzone. Stanowiska te dotyczą: kierowników służb, funkcjonariuszy oraz pracowników” (s. 95). W ramach wywodów trzeci rozdział podzielono ze względu na trzy typy zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych. I tak, jest to zatrudnienie: (1) kierowników służb, (2) nominacyjne funkcjonariuszy i (3) pracownicze. Każdy rodzaj zatrudnienia jest omówiony w wyczerpujący sposób. Warto tu przytoczyć, że w zakresie zatrudnienia kierowników służb „[s]tatus zawodowy szefa służby jest zawsze pochodną zdarzenia, jakim jest powołanie tej osoby na stanowisko przez uprawniony organ. Nie istnieje samodzielny stosunek zatrudnienia szefa formacji bez uprzedniego powołania do pełnienia tej funkcji. Podstawa oraz charakter zatrudnienia kierowników służb są uzależnione od przyjętych w pragmatykach regulacji. Nie wchodząc w tym miejscu w szersze rozważania na ten temat, przypomnieć jedynie należy, że akt powołania na stanowisko kierownika służby może dotyczyć kandydata będącego funkcjonariuszem formacji lub osoby nieposiadającej takiego statusu” (s. 95). Dywagacje dotyczące zatrudnienia kierowników służb podzielono na dotyczące pojęcia i charakteru powołania, gdzie przyjęto, że „[w] nauce prawa pracy stosunki pracy z powołania, wyboru i mianowania zaliczane są do tzw. pozaumownych stosunków pracy” (s. 96). Autorka na podstawie określonych regulacji z Kodeksu pracy podnosi, że powołanie „[...] jest aktem o podwójnym charakterze – z jednej strony, prowadzi do powstania stosunku zależności służbowej, z drugiej natomiast skutkuje nawiązaniem stosunku pracy pomiędzy osobą powołaną a jednostką organizacyjną, w której osoba ta ma objąć stanowisko. Powołanie skutkuje nawiązaniem stosunku o małej stabilności zatrudnienia. [...] pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał” (s. 96 i n.). W tym miejscu podjęto się także rozstrzygnięcia kwestii, czy akt powołania na stanowisko kierownika służby stanowi decyzję administracyjną. Kolejnym elementem zatrudnienia kierownika służby jest tryb powołania. Otóż „[p]rocedury zmierzające do wyłonienia kandydata, który następnie zostanie powołany na stanowisko kierownika formacji, nie są poprzedzone publiczną informacją o naborze. Pragmatyki nie wprowadzają również zasady otwartego i konkurencyjnego naboru na te stanowiska, jak ma to miejsce w przypadku innych organów centralnych nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów (np. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Zamówień Publicznych). Do niedawna wszyscy kierownicy służb zmilitaryzowanych byli powoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Obecnie wyjątek stanowi Komendant Straży Marszałkowskiej, powoływany i odwoływany przez Szefa Kancelarii Sejmu” (s. 100). Dalej prowadzone są analizy dotyczące procedury powołania na stanowisko kierowników służb zmilitaryzowanych czy szefów służby. Drugi typ zatrudnienia to zatrudnienie nominacyjne funkcjonariuszy. W odniesieniu do pojęcia nominacji (mianowania) wskazuje się, że „[n]ominacyjną podstawę zatrudnienia przewidują zarówno pracownicze, jak i niepracownicze pragmatyki służbowe. Akt mianowania (nominacji) wywodzi się z konstrukcji prawa publicznego, co jest bezpośrednią konsekwencją nadawania stosunkom służbowym (w tradycyjnym ujęciu) publicznoprawnego charakteru. Mimo wejścia w życie Kodeksu pracy, statuującego mianowanie jako

jedną z podstaw nawiązania pozaumownego stosunku pracy, publicznoprawna geneza instytucji mianowania jeszcze długo wywierała wpływ na sposób jej postrzegania i analizy. Tak doktryna, jak i orzecznictwo jeszcze wiele lat po uchwaleniu Kodeksu pracy sytuowały akt mianowania (zarówno niepracowniczego, jak i pracowniczego) w sferze materialnego i procesowego prawa administracyjnego” (s. 106). Następnie autorka przy omawianiu formy niepracowniczego aktu nominacji stwierdza, że „[a]naliza ustaw pragmatycznych prowadzi do wniosku, że mianowanie na funkcjonariusza służby zmilitaryzowanej stanowi jednostronne, władcze rozstrzygnięcie, którego istotą jest włączenie kandydata do służby oraz powierzenie mu określonych praw i obowiązków. Nominacja ma charakter indywidualny, co przejawia się we wskazaniu w dokumencie mianowania danych indywidualizujących osobę, wobec której podejmowane jest rozstrzygnięcie. Specyfika służb zmilitaryzowanych uniemożliwia osiągnięcie konkretności decyzji o mianowaniu w jej modelowym ujęciu. W odniesieniu do nominacji wskazuje się, że ramy konkretności wyznaczają przede wszystkim stanowisko służbowe, miejsce pełnienia służby oraz przysługujące funkcjonariuszowi uposażenie” (s. 107). Następne zagadnienie to składniki (treść) nominacji, które różnią się od siebie w zależności od rodzaju pragmatyki. Ciekawie opisane są problemy dotyczące rodzajów służby, ponieważ „[a]kt nominacji niesie za sobą niejednorodne skutki. Poszczególne pragmatyki przewidują możliwość mianowania na okres służby przygotowawczej, kandydackiej, kontraktowej (jedynie w służbie Policji) lub na stałe. Takie rozwiązanie pozwala na uelastycznienie stosunku służbowego i dostosowanie go do potrzeb poszczególnych formacji. Ustawy pragmatyczne nie regulują wprost, jakie skutki prawne wywołuje mianowanie do służby określonego rodzaju, co może budzić pewne problemy natury teoretycznej. W doktrynie nie ma wątpliwości jedynie co do skutku pierwszej nominacji (najczęściej do służby przygotowawczej), która prowadzi do nawiązania stosunku służbowego. Problematyczna wydaje się natomiast kwalifikacja skutków prawnych kolejnych aktów mianowania, tj. do służby stałej i służby kontraktowej. W grę mogą tu wchodzić dwa rozwiązania. Po pierwsze, można przyjmować, że dochodzi tutaj do nawiązania kolejnego stosunku służbowego, a tym samym również do ustania tego poprzedniego. Po drugie, można wnosić, że drugie z kolei mianowanie powoduje jedynie przekształcenie istniejącego już stosunku służbowego. Względy pragmatyczne przemawiają za przyjęciem drugiego rozwiązania” (s. 117). W książce przy charakterystyce zatrudnienia nominacyjnego funkcjonariuszy wnikliwie, z licznymi odwołaniami do przepisów prawa i poszczególnych pragmatyk, omówiono tryb przyjmowania do służby, który jest podzielony na dwa etapy rekrutacji, tj. (1) zewnętrzny i (2) wewnętrzny. Zwrócono ponadto uwagę na zakaz nierównego traktowania w zatrudnieniu funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w ujęciu Kodeksu pracy, poszczególnych pragmatyk z bardziej zapytaniem niż wskazaniem odpowiedzi, czy zawierają odrębne regulacje materialnoprawne dotyczące równego traktowania oraz innych przepisów. dopełnieniem zagadnień dotyczących mianowania jest kwestia ślubowania. Warto tu wskazać, że „[f]unkcjonariusze większości służb zmilitaryzowanych «podejmując służbę» lub «przed podjęciem służby» składają ślubowanie, które stanowi zobowiązanie nowo przyjętego funkcjonariusza do wypełniania powierzonych mu obowiązków służbowych w należyty sposób,



gwarantujący realizację ustawowych zadań formacji. Wyjątek stanowią funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, na których ustawodawca zamiast obowiązku ślubowania, nakłada obowiązek «złożenia przysięgi» (s. 145). Trzeci, ostatni rodzaj obsadzanego stanowiska dotyczy zatrudnienia pracowniczego. Jak stwierdzono, „[p]rocedury kwalifikacyjne w służbach zmilitaryzowanych są uzależnione od przyjętego w danej formacji modelu zatrudnienia. Przepisy powszechnego prawa pracy nie regulują procedur prowadzących do nawiązania stosunku pracy, pozostawiając w tym zakresie znaczną swobodę pracodawcom. Szczegółowa regulacja postępowania kwalifikacyjnego została natomiast zawarta w ustawie o służbie cywilnej» (s. 161), którą autorka poddała analizie.

Rozdział czwarty dotyczy *Rozpatrywania sporów o roszczenia związanych z nawiązywaniem stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*. W ramach uwag wprowadzających autorka wyjaśnia, że „[p]rzed przystąpieniem do rozważań zawartych w niniejszym podtytule konieczne jest zdefiniowanie samego pojęcia sporu prawnego, przez który należy rozumieć pewien obiektywny stan, trwający w czasie i zdeterminowany istnieniem stosunku prawnego, któremu towarzyszy żądanie przywrócenia naruszonego uprawnienia, lub też usunięcia stanu niepewności, który wynika z takiego naruszenia. Pojęciem funkcjonalnie związanym ze sporem prawnym jest pojęcie «roszczenie». Na gruncie prawa cywilnego «roszczenie» polega na możliwości żądania od oznaczonej osoby określonego zachowania korzystnego dla uprawnionego. Korelatem roszczenia uprawnionego jest obowiązek zobowiązanego. Roszczenie procesowe oznacza żądanie urzeczywistnienia oznaczonej normy prawnej poprzez wydanie orzeczenia w konkretnej sprawie. Żądanie takie ma charakter subiektywny, a o jego istnieniu w sposób wiążący rozstrzyga sąd. Na gruncie prawa i postępowania administracyjnego tak rozumiane roszczenie odpowiada definicji roszczenia administracyjnoprawnego, czyli prawa podmiotu do żądania wydania przez organ administracji aktu administracyjnego określonej treści. «Sprawa o roszczenie ze stosunku pracy» dotyczy natomiast sądowego sporu z zakresu prawa pracy przekazanego przez jedną ze stron na drogę sądową» (s. 165). Dalej odnosi się do definicji legalnej pojęcia „sprawa z zakresu prawa pracy” na podstawie rozwiązania przyjętego w procedurze cywilnej. Następnym zagadnieniem jest „roszczenie funkcjonariuszy”, przy którym wskazuje się, że „[n]auka prawa pracy i prawa administracyjnego wykazują tendencję do rozpatrywania ogółu powiązań zachodzących między funkcjonariuszem a służbodawcą jako jednego stosunku prawnego określanego mianem stosunku służbowego” (s. 166). Nie brakuje tu wielu ujęć i typologii dotyczących stosunków zatrudnienia funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Inicjatorka książki odnosi się także do różnych regulacji w tym zakresie. Kolejną kwestią są roszczenia związane z nawiązaniem stosunku służbowego, w ramach których wyodrębniono cztery obszary. Po pierwsze – roszczenie o włączenie do służby, gdzie są analizowane zarówno przepisy procedury administracyjnej, jak i swoiste pragmatyki służbowe. Po drugie – autorka bada problem bezczynności organu uprawnionego do mianowania, który do dokonania tego aktu „[...] na stanowisko funkcjonariusza może pojawić się na tle trzech różnych sytuacji: (1) organ nie wydaje decyzji o mianowaniu; (2) organ, pomimo wydania decyzji o mianowaniu, pozostaje bezczynny w zakresie dopuszczenia osoby mianowanej

do pełnienia służby; (3) organ, pomimo wydania decyzji o mianowaniu, pozostaje beczynny w zakresie rozpoznania wniosku o dopuszczenie do służby” (s. 174). Po trzecie – jest to naruszenie procedur konkursowych, w ramach których zwraca się uwagę, że „[w] toku postępowania rekrutacyjnego podmiot uprawniony do jego prowadzenia ma możliwość dokonywania aktów i czynności o charakterze władczym, np. wydania informacji o konkursie, niedopuszczenia kandydata do konkursu, oceny poszczególnych kandydatów, wydania informacji o wyniku konkursu, odmowy prowadzenia postępowania lub odstąpienia od jego prowadzenia. Rozważenia wymaga charakter prawny tych aktów (czynności), gdyż decyduje on o dopuszczalności ich sądowej weryfikacji” (s. 181). Po czwarte – odniesiono się do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Ostatnim elementem dotyczącym rozpatrywania sporów o roszczenia związane z nawiązywaniem stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych są roszczenia pracowników, ponieważ „[r]egulacje, którym podlegają pracownicy decydują o ich statusie zarówno materialnym, jak i procesowym. [...] Początkowo w orzecznictwie sądów administracyjnych, akty załatwiający spory ze stosunków służbowych (zarówno pracowniczych, jak i niepracowniczych) traktowano jednolicie jako decyzje administracyjne, co determinowało właściwość sądów administracyjnych w tych sprawach. Wskazany pogląd uległ zmianie z chwilą dokonania wyraźnego podziału stosunków służbowych na stosunki służbowe typu administracyjnego i pracownicze stosunki służbowe. Obecnie dochodzenie roszczeń pracowniczych wynikających z zatrudnienia w administracji publicznej przed sądem powszechnym stanowi regułę, podczas gdy droga administracyjnoprawna stanowi wyjątek dotyczący wyłącznie sporów przekazanych przez ustawę innym organom” (s. 185). W tym kontekście omówiono również roszczenia związane z nawiązaniem stosunku zatrudnienia (pracy). Warto tu podać, że „[r]egulacje powszechnego prawa pracy nie normują procedur związanych z zatrudnianiem pracowników. Również ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie wprowadza szczególnej procedury otwartego i konkurencyjnego naboru. [...] W orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym postępowanie zmierzające do wyłonienia kandydata na stanowisko w służbie cywilnej jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej, a jego wynik podlega kontroli sądu administracyjnego” (s. 186).

Podsumowanie zamyka całość rozważań. Można tu przytoczyć kilka wniosków. Otóż „[p]rzeprowadzona w pracy analiza, której głównym założeniem było scharakteryzowanie instytucji nawiązania stosunku zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, prowadzi do licznych wniosków o znaczeniu zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Przede wszystkim potwierdzona została teza, że prawo stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych jest domeną nie tylko prawa administracyjnego, ale również prawa pracy (nie stosunku pracy). Przemawiają za tym argumenty o charakterze: (1) konstrukcyjnym (niepracownicze stosunki zatrudnienia funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w licznych aspektach przypominają stosunki pracy); (2) instytucjonalnym (pragmatyki służbowe coraz częściej posługują się instytucjami prawa pracy); (3) procesowym (pragmatyki służbowe niejednokrotnie wskazują sąd pracy jako sąd właściwy do rozstrzygnięcia sporów ze stosunków służbowych funkcjonariuszy). Te istotne analogie, jak również kierunki rozwoju regulacji pragmatyk służbowych adaptujących coraz więcej instytucji i konstrukcji



prawa pracy zwiększają moc argumentów przemawiających na rzecz analizy tych pragmatyk w ramach przedmiotu prawa pracy. Problematyka stosunków służbowych funkcjonariuszy nie może być analizowana jednokierunkowo, wyłącznie w ramach jednolitego stosunku pracy lub stosunku administracyjnego. Słuszność przyjętego założenia potwierdza obecny nurt w literaturze, zgodnie z którym coraz częściej uznaje się prawo stosunków służbowych funkcjonariuszy za materię prawa pracy (zwłaszcza w obliczu tego, że przedstawiciele prawa administracyjnego pozostawiają te zagadnienia poza obszarem swojego zainteresowania). [...] Mimo licznych rozwiązań wspólnych, pragmatyki nie pozwalają na stworzenie jednego modelu nawiązywania stosunków zatrudnienia mającego zastosowanie do stosunków zatrudnienia we wszystkich formacjach. Co prawda na wysokim poziomie ogólności zauważalne są istotne podobieństwa w rozwiązaniach przyjmowanych przez poszczególne pragmatyki, jednak bardziej szczegółowa analiza uwypukla istotne rozbieżności o charakterze terminologicznym, instytucjonalnym, konstrukcyjnym oraz procesowym. Wskazane różnice dotyczą m.in.: wymogów selekcyjnych stawianych wobec funkcjonariuszy, pozycji kierowników służb, procedury przyjmowania do służby, konsekwencji niezłożenia ślubowania przez funkcjonariusza oraz sposobu rozstrzygnięcia sporów związanych z nawiązywaniem stosunków zatrudnienia. Rozwój regulacji służb zmilitaryzowanych świadczy o stopniowym zbliżaniu się stosunków służbowych funkcjonariuszy w stronę zatrudnienia pracowniczego. Z przeprowadzonych rozważań wynika zasadność zakwalifikowania stosunków służbowych funkcjonariuszy do szerszej kategorii prawa pracy określanej jako administracyjne stosunki prawa pracy” (s. 191 i n.).

Pomimo że w monografii nie odniesiono się wprost, do kogo jest ona skierowana, można z powodzeniem stwierdzić, że dotyczy zasadniczo każdego czytelnika zainteresowanego tematem nawiązywania stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych. Świadczy choćby o tym niezwykle jasny przekaz i staranne ukazanie trudnej problematyki. Ponieważ w książce zaprezentowano szerokie spojrzenie teoretyczne i praktyczne na problemy zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, bez wątplenia jest ona skierowana także do osób zatrudnionych w tych służbach.

Opracowanie zawiera cztery wykazy: (1) skrótów (w tym aktów prawnych, czasopism i publikatorów, organów orzekających i innych skrótów), (2) literatury, (3) orzecznictwa (w tym orzecznictwa administracyjnego, orzecznictwa cywilnego, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa europejskiego) i (4) aktów prawnych (w tym polskich aktów prawnych i aktów prawnych Unii Europejskiej). Na końcu książki zawarto indeks rzeczowy porządkujący całość rozważań o nawiązywaniu stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych.

Paulina Jachimowicz-Jankowska\*

DOI: 10.14746/spp.2022.1.37.9

---

\* 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

**Solomon Dersso, *Forty years of the African Charter and the reform issues facing the discourse and practice of human rights* (Czterdzieści lat Karty Afrykańskiej i problemy reform, przed którymi stoi polemika z prawami człowieka i praktyka ich stosowania) „African Human Rights Law Journal” 2021, vol. 21, no. 2, s. 649–668, <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2021/v21n2a26>**

Inspiracją do powstania artykułu stała się czterdziesta rocznica uchwalenia Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów – Karty Afrykańskiej (27 czerwca 1981 r. w Nairobi, Kenia), stanowiącej normatywną podstawę afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka. To moment, w którym – jak wskazuje autor opracowania – wszystkie państwa świata, w tym afrykańskie, uczestniczą w wydarzeniach zagrażających systemowi praw człowieka, związanymi z globalną pandemią COVID-19.

S. Dersso prowadzi rozważania dotyczące wielu złożonych wyzwań, przed którymi stoją obecnie Karta Afrykańska i cały afrykański system ochrony praw człowieka. Główna teza artykułu sprowadza się do założenia, że przyszłość i wiarygodność praw człowieka zależą od tego, czy i ewentualnie w jaki sposób zostaną naprawione istniejące i cały czas ujawniane wady systemu. Autor podkreśla, że wciąż istnieje konieczność wprowadzenia reform, o której dwie dekady temu mówił niezjący już Christof Heyns.

Rozmyślenia zostały podzielone na kilka części, w których autor omawia kolejno historyczny wkład i aktualne znaczenie Karty Afrykańskiej, analizuje obecny stan praw człowieka na kontynencie, a w końcu porusza kwestie praw człowieka uwidocznone przez pandemię COVID-19.

Dersso rozpoczyna swoją analizę stwierdzeniem, że Karta Afrykańska jest czymś więcej aniżeli normatywnym potwierdzeniem praw człowieka jako abstrakcyjnych, naturalnych atrybutów osoby ludzkiej. Jego zdaniem dokument ten jest wyrazem konkretnych doświadczeń historycznych i cywilizacyjnych w walce na rzecz wolności i godności człowieka. Nie tylko określa katalog praw i wolności, w postaci Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów (Komisji Afrykańskiej), lecz także ustanawia mechanizm monitorowania i realizacji praw, wolności oraz pociągania do odpowiedzialności poszczególnych państw. Kontynuując, Dersso pisze, że ostateczne uchwalenie tego traktatu zakończyło debatę na temat zasadności praw człowieka w Afryce, stanowiło też źródło inspiracji dla opracowania krajowych aktów dotyczących praw człowieka. Karta Afrykańska utworzyła również drogę do ustanowienia innych instytucji zajmujących się prawami człowieka (np. Afrykański Komitet Ekspertów do spraw Praw i Dobrobytu Dziecka został powołany w 1990 r. mocą Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka, Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów – w 1998 r. mocą Protokołu do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów). Karta Afrykańska na poziomie regionalnym przyczyniła się do polityczno-prawnej ewolucji kontynentu, z kolei na poziomie globalnym wzbogaciła

międzynarodowy korpus praw człowieka, wypełniając tym samym istniejące luki w prawie międzynarodowym.

Odnosząc się do stanu praw człowieka w Afryce, Derrso wskazuje, że nawet powierzchowny przegląd systemu pozwala dostrzec ogromną przepaść istniejącą między obietnicami jego twórców a rzeczywistą sytuacją większości ludzi na kontynencie. Pomimo postępu na poziomie normatywnym i instytucjonalnym oraz powszechnie rosnącej akceptacji i świadomości społeczeństw afrykańskich w zakresie praw człowieka źródła zagrożeń dla tych praw oraz skala i powtarzalność naruszeń nadal są niepokojące. Rządy stosują środki naruszające wolność wypowiedzi, przesłania się i zgromadzeń czy wolność prasy. Zdecydowana większość mieszkańców egzystuje w warunkach niezapewniających zaspokojenia podstawowych potrzeb. W 2020 r. ponad pół miliarda osób na kontynencie żyło w warunkach skrajnego ubóstwa. Zdaniem autora stan praw człowieka w Afryce jest zły, a sytuacja wciąż się pogarsza. Zauważalne są rozbieżności między założeniami Karty Afrykańskiej a realiami życia większości ludzi.

Wraz z pojawieniem się pandemii COVID-19 uwypukliły się istniejące już wcześniej problemy, a dodatkowo pojawiło się wiele nowych trudności. Z raportów Komisji Afrykańskiej wynika, że pandemia dotyka kilku aspektów praw człowieka. Zachorowalność i śmiertelność wywołana wirusem stanowią najpoważniejsze zagrożenie dla podstawowych praw człowieka – obnażają braki strukturalne i słabość państw regionu w zakresie zapewnienia dostępu do praw społeczno-gospodarczych, a także pogłębiają nierówności. Autor podkreśla, że przy podejmowaniu walki z pandemią i próbach zapewnienia odpowiednich środków ochrony trzeba brać pod uwagę kwestie problemów dotyczących praw człowieka.

W kolejnej części opracowania Derrso poddaje analizie postanowienia zawarte w oświadczeniu Komisji Afrykańskiej z 24 marca 2020 r. dotyczącym skutecznej reakcji na rozprzestrzenianie się COVID-19 w Afryce. Wynika z niego, że pandemia jest jednym z najpoważniejszych i trwałych wyzwań mających negatywne konsekwencje dla praw człowieka. Uwypukliła słabości i nierówności społeczeństw afrykańskich, braki w ich systemach zarządzania i w rozwoju gospodarczym oraz luki istniejące w zakresie praw człowieka. W obliczu pandemii jeszcze wyraźniej widać, że woda, urządzenia sanitarne, opieka zdrowotna, mieszkanie i edukacja to podstawowe prawa, do których dostęp na kontynencie afrykańskim jest niezwykle ograniczony.

Podsumowując, autor stwierdza, że pomimo znaczącego wkładu Karty Afrykańskiej we wzmocnienie systemu ochrony praw człowieka, głównie na poziomie normatywnym i instytucjonalnym, w praktyce jego wpływ na zapewnienie zwykłym ludziom możliwości korzystania z należnych im praw pozostawia wiele do życzenia.

*Anna Dąbrowska\**

DOI: 10.14746/spp.2022.1.37.10

---

\* Anna Dąbrowska, dr, LL.M., Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, e-mail: [anna.dabrowska@uthrad.pl](mailto:anna.dabrowska@uthrad.pl), <https://orcid.org/0000-0001-7843-3816>.

**Helena Prášková, *Status jednotlivce ve správním právu (Status jednostki w prawie administracyjnym)*, „Acta Universitatis Caoliniae – Iuridica” 2021, vol. 67, no. 4, s. 11–30, <https://doi.org/10.14712/23366478.2021.35>**

Autorka artykułu zajęła się problematyką statusu osób fizycznych i prawnych w prawie administracyjnym jako podmiotów stosunku administracyjno-prawnego. Przeanalizowała osobowość prawną, zdolność prawną, zdolność do czynności prawnej, odpowiedzialność deliktową, zdolność sądową i procesową. Oparła się przy tym na dorobku niemieckich teoretyków prawa (m.in. Georga Jellinka) oraz autorów czeskich.

Zwróciła uwagę, że w ramach stosunku administracyjno-prawnego podmiot administrujący może nie tylko wydawać decyzję administracyjną, lecz także stać się adresatem decyzji administracyjnej. Podkreśliła, że prawo administracyjne nie ma skodyfikowanej części ogólnej. Przystępnie wypunktowała wspomniane wyżej elementy kształtujące sytuację prawną jednostki. Trafnie zauważyła, że status ten w wypadku osoby fizycznej ma oparcie w jej człowieczeństwie: godności, wolności i równości. Obejmuje także potencjalne prawa i obowiązki, które aktualizują się w konkretnych sytuacjach.

Dana osoba może ponadto mieć szczególny status, wynikający z pełnionej funkcji, wykonywanego zawodu, osiągniętego wieku, posiadania rzeczy. Dotyczy to może studentów, uchodźców, przedsiębiorców, konsumentów, funkcjonariuszy publicznych, rencistów. W tym kontekście Autorka nawiązała do relacji między prawem cywilnym a administracyjnym oraz jurysdykcją sądów cywilnych a administracyjnych. Interesująco zaznaczyła, że jeśli mówimy o osobowości prawnej, to mamy na myśli osobowość prawną „w ogólności”, która nie ogranicza się jedynie do jednej gałęzi prawa. Nie można mieć pełni praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego, a nie mieć jej w prawie karnym, podatkowym, pracy. Nie mówi się więc o osobach prawnych prawa cywilnego tudzież o osobowości cywilno-prawnej, karno-prawnej – prawna osobowość jednostki jest jednolita dla całego systemu prawa. Konstatacja Autorki może wydać się paradoksalna, lecz po dłuższym zastanowieniu wydaje się bardzo trafna. Inna bowiem sytuacja może dotyczyć osób prawnych i podmiotowości prywatno-prawnej oraz publiczno-prawnej. H. Prášková nie pominęła też statusu *nasciturusa* jako podmiotu, który – jak można rozumieć – ma prawa, a nie ciąży na nim obowiązki. Zaakcentowała, że osobowość prawna przynależy do człowieka jako osoby. Nie może więc dochodzić do sytuacji, gdy dany człowiek w jednym państwie będzie uważany za podmiot prawa, a w innym nie – choć tu jawi się znany medialnie problem tzw. systemu kafala czyli ograniczenia praw podmiotowych w państwach Zatoki Perskiej. Autorka przedstawiła argumenty, że każdy ma prawo, aby wszędzie uznawano jego osobowość prawną. Co więcej, podmiotowości prawnej nie można się zrzec, a zatem niedopuszczalne jest znane z wieków dawnych zaprzecanie się w niewolę.

H. Prášková zwróciła również uwagę na znaczenie dla osoby fizycznej momentu powstania danych obowiązków administracyjnych, szczególnie tych związanych z osiągnięciem określonego wieku, np. samodzielnej jazdy rowerem po drodze publicznej. Inny przykład dotyczy nabycia prawa własności, jak w przypadku właściciela zabytku.

W dalszych częściach tekstu Autorka precyzyjnie rozróżniła zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych od odpowiedzialności deliktowej. Nie zapomniała o odpowiedzialności przedstawiciela ustawowego. Nawiązała do problematyki relacji (w Polsce współcześnie dyskutowanej na kanwie projektów reformy prawa wykroczeń) między wykroczeniami a deliktami administracyjnymi. Odniosła się więc m.in. do odpowiedzialności deliktowej przedsiębiorcy. Zaznaczając różnice między zdolnością prawną, sądową a procesową, przywołała przykład osoby małoletniej, która wprowadzić nie może być pełnomocnikiem, ale nie można odmówić jej prawa do wypowiedzenia się w sprawie.

Artykuł H. Práškovéj jest – mimo tematyki powszechnie znanej i omówionej w teorii prawa – interesujący i dla czytelnika ważny. Przypomina bowiem pewne oczywistości, które w dobie przenikania się kultur prawnych, powinny być kanonem prawniczego myślenia. Autorka swój wywód płynnie przeplotła elementarnymi uwagami z zakresu prawoznawstwa, na przykład dotyczącymi koncepcji osób prawnych, nie przeładując tekstu szczegółami dogmatycznymi. Zamiast tego przywołała ciekawe przykłady z orzecznictwa. Dzięki temu tekst ma ponadnarodowy charakter, ukazuje nie tylko wspólne pole polskiej i czeskiej kultury prawnej, ale i szerszej kultury prawnej Europy kontynentalnej. Dostrzec można również wpływ niemieckiej doktryny prawa. Warto zaznaczyć, że tekst H. Práškovéj zbiegł się w czasie z pojawieniem się na polskim rynku anglojęzycznego wydania monografii Karela Berana *The concept of juristic person*.

Karol Dąbrowski\*

DOI: 10.14746/spp.2022.1.37.11

---

\* Karol Dąbrowski, dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: karol.dabrowski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.

# V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

**Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Simplifications of administrative procedure”,  
Poznań, 16–17 września 2021 r.<sup>1</sup>**

## 1. Geneza konferencji

W dniach 16–17 września 2021 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa poświęcona uproszczeniom w postępowaniach administracyjnych państw Grupy Wyszehradzkiej. Wzięli w niej udział pracownicy i doktoranci z wszystkich krajów należących do tej Grupy, reprezentujący następujące uczelnie: Uniwersytet Masaryka w Brnie (dr Lukáš Potěšil), Uniwersytet Comeniusa w Bratysławie (dr Mária Havelková), Uniwersytet Loránda Eötvösa w Budapeszcie (prof. uczelni dr Krisztina Rozsnyai, dr Virág Balogh, mgr Marcell István Kárász, Lili Luca Göncki) oraz Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (prof. dr hab. Wojciech Piątek, dr Jan Olszanowski, dr Andrzej Paduch, mgr Igor Gontarz, mgr Piotr Ostrowski oraz mgr Benjamin Rozczyński). Obrady zostały podzielone na sesje tematyczne, podczas których zaprezentowano 16 referatów, pomiędzy którymi odbyła się dyskusja.

## 2. Prezentacja głównych tez referatów

W ramach pierwszej sesji poświęconej poszukiwaniu natury oraz przyczyn uproszczeń postępowania administracyjnego (*in searching for reasons and nature of simplifications in administrative proceedings*) jako pierwszy wystąpił dr Lukáš Potěšil, który przedstawił ogólną koncepcję uproszczeń w postępowaniu administracyjnym („Concept of simplifications”). Prelegent na wstępie poddał analizie pojęcie „postępowanie administracyjne”. W tym celu przytoczył treść art. 9 czeskiego k.p.a., który stanowi o tym, że „administrative procedure is procedure performed by administrative body

---

<sup>1</sup> Konferencja została zorganizowana w ramach grantu nr 21910091, nt. „Simplifications of administrative procedure” sfinansowanego przez Fundusz Wyszehradzki.

aimed at issuing a decision establishing, modifying or abolishing the rights or obligations of a nominated person in a particular case or declaring that a person has or does not have rights or obligations in a particular case". Analizując wskazany przepis, skupił się na takich zagadnieniach jak: „procedura”, „organ administracji publicznej”, „sprawa administracyjna”, „decyzja administracyjna” oraz „uprawnienia i obowiązki”, a także „adresat postępowania administracyjnego”. W dalszej kolejności dr Potěšil przedstawił zagadnienia upraszczania postępowania przez pryzmat procedury administracyjnej *sensu largo*. Zwrócił uwagę, że idea odformalizowania stanowi istotę procedury administracyjnej – odmiennie niż w przypadku procedury cywilnej. Wynika to bowiem z faktu, że na gruncie procedury administracyjnej dochodzi do zderzenia interesu prywatnego z interesem publicznym, gdzie zarówno jeden, jak i drugi wymaga ochrony z punktu widzenia państwa. Z uwagi na nierównorzędną pozycję uczestników postępowania (stron postępowania) i inkwizycyjny model działalności podmiotów administracji publicznej prawodawca podjął działania legislacyjne, które zniwelowały ten stan rzeczy, m.in. przez odformalizowanie postępowania administracyjnego. Jednocześnie dr Potěšil postawił następujące pytania:

1) Czy instytucja uproszczenia powinna odnosić się do kodeksu postępowania jako *lex generalis*, czy jedynie w stosunku do ustaw szczególnych stanowiących *lex specialis*?

2) Czy możliwe jest uproszczenie procedury administracyjnej bez zmiany przepisów?

3) Czy możliwe jest uproszczenie procedury administracyjnej bez uproszczenia procedury sądoadministracyjnej?

Prelegent zauważył, że problematyka upraszczania procedury administracyjnej powinna dotyczyć zarówno uczestników postępowania (stron postępowania), jak i organów administracji publicznej, sądów administracyjnych, a także szeroko rozumianego społeczeństwa (w tym pozostałych uczestników postępowania). Przedstawił argumenty pozytywne oraz negatywne w zakresie upraszczania postępowania administracyjnego. Do pierwszej grupy zaliczono m.in.: kompleksowość, ekonomię procesową, rozsądny termin załatwienia spraw administracyjnych oraz sprawność wydania decyzji, natomiast do drugiej: zagrożenie dotyczące naruszenia uprawnień procesowych uczestników postępowania (wydanie decyzji za wszelką cenę w jak najkrótszym czasie) oraz zbyt ni formalizm.

Następnie głos zabrał dr Andrzej Paduch z wystąpieniem pt. „Axiology of simplifications”. Na wstępie Prelegent przedstawił następujące pytania badawcze:

1) Jakie zasady w postępowaniu administracyjnym mają charakter zasad ogólnych?

2) Czy te zasady są względem siebie równe?

3) Jakie zasady korespondują z problematyką upraszczania postępowania administracyjnego?

W dalszej części wystąpienia dr Paduch zaznaczył, że analizując zagadnienie zasad w postępowaniu administracyjnym, należy mieć również na uwadze wpływ prawodawstwa międzynarodowego. W szczególności konieczne jest, aby uwzględnić takie dokumenty jak: Rekomendację Rady Europy Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji czy Rezolucję Parlamentu Europejskiego stanowiącą europejski kodeks dobrego zachowania administracji. Ponadto dokonał



stopniowego podziału zasad ogólnych. Do zasad pierwszego stopnia zaliczył zasady: praworządności, równości, proporcjonalności, pogłębiania zaufania oraz bezstronności, natomiast do drugiego stopnia: transparentności, prawa do bycia wysłuchanym, uzasadnionych oczekiwań, szybkości, efektywności, prawa do odwołania oraz sądowej kontroli. Zaznaczył, że w przypadku zderzenia zasad pierwszego i drugiego stopnia, pierwszeństwo ma zasada należąca do pierwszej kategorii. Jednocześnie dodał, że instytucja upraszczająca postępowanie administracyjne musi być zgodna ze wszystkimi zasadami pierwszego stopnia, natomiast wystarczające jest, aby spełniała co najmniej jedną zasadę należącą do katalogu zasad drugiego stopnia. Dokonując klasyfikacji zasad pod względem upraszczania procedury administracyjnej, dr Paduch wyodrębnił trzy grupy i przypisał każdej z nich zasadę ogólną. W ramach pierwszej grupy, obejmującej zasadę załatwiania sprawy w rozsądnym terminie, wskazał instytucję milczenia w administracji oraz odrębnej procedury uproszczonej. W ramach drugiej, dotyczącej zasady załatwiania sprawy za pomocą najprostszego środka, wyszczególnił takie instytucje jak publiczne ogłoszenie i wykorzystanie narzędzi elektronicznych. W obrębie trzeciej, obejmującej zasadę efektywności, przywołał instytucje: wydawania decyzji bez uzasadnienia, zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania i autokontroli. Podsumowując swoje wystąpienie, prelegent zaznaczył, że w jego ocenie poprzez pojęcie upraszczania procedury należy rozumieć działania zmierzające do polepszenia administracji.

Jako kolejna wystąpiła prof. Krisztina Rozsnyai, która skupiła się na europejskim kontekście upraszczania krajowych procedur administracyjnych („European context of simplifications”). Prelegentka zasygnalizowała dwa aktualnie występujące europejskie trendy dotyczące zmian w zakresie procedury administracyjnej. Pierwszy odnosi się do nurtu kodyfikacji (kodyfikacji i rekodyfikacji), a drugi – zmian systemowych (wzrostu efektywności, poprawy jakości relacji pomiędzy organem administracji publicznej a uczestnikiem postępowania oraz umocnienia zasady państwa prawa). Ponadto wskazała na proces rozwoju postępowania administracyjnego na poziomie europejskim, złożony z czterech hierarchicznych elementów:

- 1) zasad ogólnych postępowania administracyjnego;
- 2) zespołu przepisów prawa materialnego i procesowego, który reguluje określonego typu dziedzinę prawa administracyjnego;
- 3) zespołu przepisów, który reguluje określonego typu instytucję procesową prawa w sposób generalny;
- 4) zespołu przepisów, który reguluje określonego typu sprawy.

W dalszej części prezentacji prof. Rozsnyai omówiła poszczególne akty europejskie, które odnoszą się do zagadnienia „dobrej administracji”: Recommendation of the European Ombudsman (2000/2001), CdE CM/Rec 7(2007) on the Code of Good Administration, ReNEUAL Model Rules (2014/2015), EU Parliament Resolution 2016(2610) RSP.

W kolejnym panelu poświęconym uproszczeniom na poszczególnych etapach postępowania administracyjnego dr Jan Olszanowski przedstawił tematykę uproszczeń na etapie jego wszczęcia („Simplifications in the initiation phase of the administrative proceedings”). Wskazał na rozwiązania technologiczne pozwalające na uproszczenie postępowania, do których zaliczył:

- 1) możliwość złożenia wniosku w formie elektronicznej;
- 2) obowiązek przedstawienia informacji zapewniających elektroniczny sposób komunikacji;
- 3) uproszczenia w zakresie przedstawiania dowodów, które można pobrać z rejestrów urzędowych;
- 4) uproszczenia w zakresie okazywania pełnomocnictwa do działania w imieniu swoich mocodawców (pominięcie obowiązku okazania dokumentu pełnomocnictwa w sytuacji, gdy jest to możliwe na podstawie publicznie dostępnych rejestrów);
- 5) złożenie wniosku o wszczęcie postępowania na urzędowym formularzu.

W dalszej części wystąpienia dr Olszanowski skupił się na rozwiązaniach elektronicznych. Omówił zagadnienie wniesienia wniosku w formie elektronicznej z wykorzystaniem różnych instrumentów elektronicznych, np. platformy ePUAP, oraz jego weryfikacji pod względem poprawności wniesienia (z uwzględnieniem sprawdzenia właściwości organu oraz automatycznej weryfikacji w celu usunięcia braków formalnych). W dalszej kolejności wskazał na problematykę przedstawienia informacji zapewniających elektroniczny sposób komunikacji; wyszczególnił elementy procesowe, które odnoszą się do wyżej wskazanej problematyki:

- 1) przedstawienie przez stronę danych kontaktowych na początku postępowania (e-mail, numer telefonu);
- 2) udzielenie informacji o ewentualnych e-dostawach w trakcie postępowania;
- 3) udzielenie informacji o technicznych możliwościach wzięcia udziału w czynnościach procesowych prowadzonych przez organ;
- 4) zapewnienie przez organ możliwości wzięcia udziału w rozprawie przez stronę, która nie ma technicznych możliwości uczestniczenia w rozprawie.

Ponadto podkreślił, że z uwagi na zasadę prawdy obiektywnej oraz przepis art. 77 polskiego k.p.a., organ administracji publicznej zobligowany został, aby materiał dowodowy opierać w szczególności na dowodach bezpośrednio dostępnych dla organu, czyli: dostępnych w publicznych rejestrach, powszechnie znanych oraz dostępnych *ex officio*. Kończąc swoje wystąpienie poświęcił zagadnieniu prekluzji dowodowej. Wskazał, że w tym celu należałoby rozszerzyć obowiązek przedstawienia dowodów przez stronę postępowania na wstępnym etapie postępowania (w momencie składania wniosku), z wyjątkiem sytuacji, gdy strona nie mogła ich przedłożyć wcześniej, a przyjęcie i rozpoznanie spóźnionego wniosku dowodowego nie opóźni postępowania lub zaistnieją inne uzasadnione wyjątkowe okoliczności.

W obrębie kolejnego wystąpienia dr Lukáš Potěšil poddał analizie zagadnienie upraszczania postępowania administracyjnego na etapie dowodowym („Evidence proceedings”). Rozpoczął od przywołania przepisu art. 3 czeskiego k.p.a., który stanowi o tym, że „unless otherwise provided by law, the administrative body shall proceed in such a way as to determine the state of affairs about which there are no reasonable doubts, to the extent necessary for the compliance of its act with the requirements specified in § 2”. Występujący podkreślił, że przepis ten, stanowiący zasadę prawdy materialnej, jest uproszczeniem samym w sobie, gdyż z punktu widzenia strony postępowania to na organie ciąży zebranie materiału dowodowego, natomiast strona postępowania ma uprawnienie w postaci możliwości złożenia wniosku o przeprowadzenie dowodu. Przedstawił i omówił przypadki, w których

podczas fazy postępowania dowodowego, można dostrzec rozwiązania o charakterze upraszczającym postępowanie. Wśród nich wymienił m.in.: możliwość złożenia wniosku w formie elektronicznej, przeprowadzenie czynności procesowych, np. przesłuchania świadka, z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych (MS Teams, Skype czy Zoom). Do innych instytucji procesowych upraszczających postępowanie zaliczył: terminy procesowe, milczenie w administracji czy stosowanie formularzy urzędowych. Jednocześnie Prelegent wskazał na szczególny rodzaj postępowania – tzw. postępowanie sporne (art. 141 czeskiego k.p.a.), polegające na przeprowadzeniu postępowania dowodowego jedynie na podstawie materiału dowodowego przedłożonego przez strony postępowania. W przypadkach szczególnych, np. z uwagi na niewielki zasób dokumentów lub ich niezachowanie się, organ uprawniony jest do przyjęcia oświadczenia strony postępowania jako źródła informacji w sprawie.

W dalszej kolejności dr Mária Havelková przedstawiła zagadnienia dotyczące uproszczeń na etapie podejmowania rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym („Simplifications of administrative proceeding in the phase of case resolution”). Na wstępie podniosła, że aby decyzja była prawnie wiążąca dla jej adresata, powinna być: wydana zgodnie z prawem przez upoważniony organ, oparta na rzetelnych faktach, zawierać określone wymagania formalne oraz wymagania merytoryczne: oświadczenie (rozstrzygnięcie), rozumowanie (uzasadnienie), pouczenie. W dalszej części wystąpienia Prelegentka omówiła instrumenty związane z rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej (ugodę, wykonanie decyzji administracyjnej oraz prawo do pomocy prawnej).

W odniesieniu do problematyki wykonania decyzji administracyjnej dr Havelková wyodrębniła dwie możliwości: egzekucję prowadzoną przez organ administracyjny, który wydał decyzję, albo skierowanie sprawy do komornika. Przy czym dodała, że w wielu przypadkach organ decyduje się na drugie rozwiązanie, gdyż:

- 1) nie ma dostatecznej liczby pracowników;
- 2) pracownicy organu nie mają wykształcenia na odpowiednio wysokim poziomie, a nadto nie są przeprowadzane szkolenia, aby ten stan rzeczy zmienić;
- 3) prawodawstwo jest złożone;
- 4) odciąża ono organ w zakresie egzekwowania obowiązku.

Następnie prof. Wojciech Piątek przedstawił zagadnienie pt. „Simplifications in appeal procedure”. Na wstępie zaznaczył, że w każdym z państw Grupy Wyszehradzkiej funkcjonuje procedura odwoławcza. Przy czym, o ile na chwilę bieżącą procedura dwuinstancyjna jest powszechnie stosowana w Czechach, Słowacji i Polsce, tak na Węgrzech podlega ona ograniczeniom. Jednocześnie dodał, że istota odwołania administracyjnego w państwach Grupy Wyszehradzkiej rozumiana jest jako możliwość powtórnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej lub jako kontrola decyzji wydanej przez organ administracji I instancji. Co ważne, odwołanie administracyjne daje szansę na wydanie decyzji zgodnej z prawem, akceptowalnej dla wszystkich stron postępowania. Instytucja odwołania ma na celu uwolnienie sądów od sporów, które mogą być rozstrzygane bezpośrednio przed właściwym organem administracyjnym. W dalszej części wystąpienia prof. Piątek przeanalizował wymogi formalne odwołań w poszczególnych państwach Grupy Wyszehradzkiej. O ile w Polsce czy na Słowacji wymogi formalne dotyczące odwołań są na niskim poziomie (wystarczające jest odpowiednie

zaadresowanie odwołania, wniesienie go w ustawowym terminie oraz wyrażenie niezadowolenia), o tyle w przypadku Czech czy Węgier wymóg ten jest na wyższym poziomie (wskazanie konkretnych zarzutów). Zgodnie z przepisem art. 82 § 2 czeskiego k.p.a. odwołanie powinno zawierać informacje, przeciwko jakiej decyzji jest skierowane, w jakim zakresie jest kwestionowane oraz w jakim przypadku doszło do kolizji z przepisami prawa lub jakie nieprawidłowości posiada sama decyzja lub poprzedzające ją postępowanie. Elementy, które powinno zawierać odwołanie, zostały wyróżnione w węgierskim k.p.a. W odwołaniu skarżący może powołać się na nowe fakty tylko wtedy, kiedy nie wiedział o nich w postępowaniu w I instancji lub nie powołał się na nie bez własnej winy (art. 118 § 2 węgierskiego k.p.a.). Na koniec wystąpienia Prelegent przedstawił następujące postulaty *de lege ferenda*, warte rozważenia przez pozostałych prawodawców z państw Grupy Wyszehradzkiej, przez pryzmat uproszczenia rodzimego postępowania odwoławczego:

1) przyznanie uprawnienia organowi I instancji do decydowania o odrzuceniu odwołania (zgodnie z węgierskim k.p.a. z 2004 r.);

2) wyłączenie skutku zawieszającego odwołanie (zgodnie z polskim i słowackim k.p.a.);

3) zobowiązanie organu odwoławczego przez sąd administracyjny do wydania decyzji merytorycznej (zgodnie z polską ustawą o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W dalszej kolejności głos zabrała prof. Krisztina Rozsnyai, która poświęciła uwagę szczególnym trybom postępowania, modyfikującym ogólne postępowanie administracyjne („Simplified administrative proceedings as a specific type of procedure”). Prelegentka rozpoczęła wystąpienie od przedstawienia aktualnych trendów dotyczących kompleksowości postępowania administracyjnego. Wyróżniła trzy dominujące przypadki: sprawiedliwy proces (w szczególności postępowanie sądownoadministracyjne), wysokie standardy przebiegu postępowania oraz uproszczenie postępowania administracyjnego. Następnie Prelegentka skupiła się na trzecim ze wskazanych trendów i omówiła trzy przejawy uproszczenia postępowania: postępowanie uproszczone jako postępowanie szczególne, odejście od kazuistyki na rzecz generalności oraz modyfikacja długości postępowania, np. w drodze likwidacji postępowania dwuinstancyjnego. W pozostałej części prezentacji prof. K. Rozsnyai skupiła się na omówieniu procesu upraszczania węgierskiego postępowania administracyjnego. Przedstawiła między innymi wyniki dotyczące efektywności orzeczniczej na skutek znacznego ograniczenia postępowania administracyjnego dwuinstancyjnego. Z zaprezentowanych badań wynikało, że liczba załatwianych spraw przez organy drugiej instancji spadła o prawie 83 proc., natomiast w przypadku spraw podatkowych, gdzie utrzymano dwuinstancyjne postępowanie, nastąpił spadek jedynie o 9 proc. Jednocześnie doszło do znacznego obciążenia sądów administracyjnych, gdyż w ciągu roku liczba orzeczeń wzrosła o 202 proc. Ponadto prof. Rozsnyai zasygnalizowała spadek efektywności postępowania administracyjnego, spowodowany liczbą załatwianych spraw za pomocą instytucji milczenia w administracji, na skutek wniesionego zawiadomienia. Jak wynika z analizy liczby prowadzonych spraw, zauważalny jest spadek z poziomu 14 722 609 spraw w pierwszej połowie 2019 r. do 8 059 424 w drugiej połowie 2020 r. W podsumowaniu swojego wystąpienia wskazała, że kroki legislacyjne, które od 2015 r. podjął węgierski

prawodawca w zakresie uproszczenia węgierskiej procedury administracyjnej, wywierają negatywny skutek w postaci ograniczenia ochrony procesowej strony, ograniczenia sytuacji pozwalających na udział uczestników na prawach strony (organizacji społecznych), zmniejszenia liczby sposobów dochodzenia roszczeń administracyjnych oraz ograniczenia ochrony sądownoadministracyjnej.

W dalszej kolejności dr Virág Balogh przedstawiła prezentację pt. „Simplification methods in special administrative proceedings”. Prelegentka w swoim wystąpieniu skupiła się na zagadnieniu uproszczeń w szczególnym postępowaniu administracyjnym – rynku regulowanym. Przedstawiła i omówiła uproszczenia w postępowaniach regulowanych z punktu widzenia organu oraz strony postępowania. Do pierwszej grupy uproszczeń zaliczyła możliwość współpracy między organami administracji publicznej (Europejska Sieć Konkurencji i Sieć Współpracy w zakresie Ochrony Konsumentów) oraz ciężar dowodu spoczywający na przedsiębiorcach, natomiast do drugiej – możliwość zawarcia umowy administracyjnej, rozliczenia w postępowaniu administracyjnym czy zawarcia ugody w postępowaniu sądowym. Na koniec wystąpienia, w ramach postulatów *de lege ferenda*, przedstawiła rozwiązania aktualnie funkcjonujące na Węgrzech: umowę administracyjną (umowę między podmiotem administracji publicznej a klientem), zobowiązanie w postępowaniu administracyjnym (oferowane przez klienta w celu zaradzenia szkodom konsumentom), ugodę w postępowaniu administracyjnym (oferowaną przez klienta w celu naprawienia szkody spowodowanej naruszeniem), ugodę w postępowaniu sądownoadministracyjnym (strony mogą zawrzeć ugodę podczas postępowania sądownoadministracyjnego; ugoda nie może być sprzeczna z pierwotnym rozstrzygnięciem administracyjnym).

W ramach panelu doktorancko-studenckiego Lili Luca Gönczi, studentka Uniwersytetu Loránda Eötvösa w Budapeszcie, zaprezentowała wystąpienie pt. „The sui generis nature of legal protection in the case of regional development aid – focused on irregularity”. Celem wystąpienia było omówienie problematyki współfinansowania ze środków unijnych określonego typu inwestycji z perspektywy upraszczania postępowania administracyjnego. Jak wskazała, stosunek pomocy powstaje w momencie przyznania dotacji.

Mgr Igor Gontarz przedstawił referat pt. „Automation of administrative proceedings as its simplification”. Występujący zauważył, że uproszczenia postępowania administracyjnego z perspektywy automatyzacji wydawania decyzji, przejawiać się będą w postaci odciążenia człowieka od rutynowych zadań oraz wsparcia lub zastąpienia człowieka w procesie wydawania decyzji. Jednocześnie wskazał na mankamenty związane z przyjęciem proponowanych rozwiązań: stronniczość, niesprawiedliwość w procesie wydawania decyzji; transparentność oraz odpowiedzialność w zakresie nadzoru i wątpliwa ochrona danych osobowych, prywatności oraz uprawnień procesowych strony postępowania.

Doktorant z Uniwersytetu Loránda Eötvösa w Budapeszcie Marcell Kárász zaprezentował wystąpienie pt. „Simplified administrative proceedings as a specific type of procedure”. Przedstawił i omówił dwa z trzech postępowań istniejących w węgierskim k.p.a., które można nazwać uproszczonymi. Pierwsze z nich nazywane jest postępowaniem automatycznym (automatic decision-making), natomiast drugie – postępowaniem skróconym (summary procedure). Każde z nich charakteryzuje się

krótszym okresem procedowania: postępowanie automatyczne – 1 dzień, a postępowanie skrócone – do 8 dni (pełne postępowanie administracyjne trwa na Węgrzech do 60 dni). Ponadto obydwa postępowania posiadają wspólne przesłanki do ich zastosowania: wszystkie fakty i okoliczności są znane organowi oraz nie ma stron postępowania o przeciwnych interesach. Występują również przesłanki odrębne między nimi: w przypadku postępowania automatycznego – brak postępowania wyjaśniającego oraz występowanie przepisu, który dopuszcza zastosowanie tejże procedury, w przypadku postępowanie skróconego – brak przepisu, który zabraniałby zastosowania tejże procedury.

Prof. Wojciech Piątek wraz z doktorantem mgr. Piotrem Ostrowskim zaprezentowali temat „Simplifications of administrative procedure – ADR in Visegrad Countries”. Prelegenci przedstawili istniejące przykłady alternatywnych form rozwiązywania sporów, a następnie omówili zalety oraz wady ADR.

Dr Lukáš Potěšil w swoim ostatnim podczas konferencji wystąpieniu („Cooperation”) poruszył zagadnienie „współpracy” w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem Prelegenta poprzez pojęcie „współpraca organów administracji publicznej” należy rozumieć współpracę organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie i strony postępowania lub uczestnika postępowania albo organów administracji publicznej (np. w przypadkach, gdy wymagana jest wiedza specjalistyczna). W odniesieniu do pierwszej formy współpracy w postępowaniu administracyjnym Prelegent podkreślił, że możliwość jej wystąpienia uzależniona jest od kilku czynników, takich jak: ograniczenia formalistycznego języka prawnego, udzielania wskazówek czy stwarzania warunków, które będą wzbudzać u strony postępowania poczucie zaufania do organu. W przypadku drugiej formy, w jego ocenie skutecznymi narzędziami służącymi wzmocnieniu współpracy organów administracji publicznej będą instrumenty związane z elektroniczną administracją, np. udostępnianiem dokumentów urzędowych w elektronicznej formie za pośrednictwem skrzynek danych (databoxes), ścisłe przestrzeganie terminów urzędowych, a także stosowanie instytucji milczenia w administracji. W podsumowaniu dr Potěšil zaznaczył, że organy administracji publicznej oraz ich urzędy powinny być bardziej otwarte na interesantów, a także na bieżąco dostosowywać świadczone usługi do aktualnych oczekiwań społecznych i rozwiązań technicznych.

Mgr Beniamin Rozczyński przedstawił tematykę dotyczącą wpływu nowych technologii na uproszczenie postępowania administracyjnego („The impact of new technologies on simplifying the administrative procedure”). Celem wystąpienia było omówienie wpływu nowych technologii oraz wybuchu pandemii COVID-19 na rozwój postępowania administracyjnego w zakresie jego elektroniczacji. Na wstępie wskazał na przepis art. 15zzzzzn pkt 1) rodzimej tzw. ustawy covidowej, stanowiący o tym, że „w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady określonej w art. 10 zasada czynnego udziału stron w postępowaniu § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa”, oraz podkreślił, że znaczne ograniczenie kontaktów z urzędnikami wymusiło stworzenie rozwiązań pozwalających na przeciwdziałanie zaistniałej



sytuacji. Skutkiem nagłych działań legislacyjnych było stworzenie instytucji doręczenia hybrydowego (art. 39<sup>3</sup> polskiego k.p.a.) czy wykorzystanie narzędzi elektronicznych (instrumentów audiowizualnych) do przeprowadzenia czynności procesowych, np. przeprowadzenia rozprawy (art. 15zzzzzn pkt 3 ustawy covidowej) lub udostępnienia akt postępowania (art. 15zzzzzn pkt 2 ustawy covidowej). W dalszej części Prelegent skupił się na instytucji profilu zaufanego i Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) lub innych instrumentach funkcjonujących w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej (w Czechach i Słowacji – mail box, na Węgrzech – platforma SZUF), które służą załatwieniu spraw administracyjnych. Podkreślił, że w każdym z państw Grupy Wyszehradzkiej podczas poszczególnych fal zachorowalności na COVID-19 następował zauważalny wzrost zainteresowania alternatywnymi (elektronicznymi) formami kontaktu z administracją publiczną. Na skutek dużego zainteresowania na Węgrzech skuteczność orzecznicza organów administracji publicznej przełożyła się na dużą liczbę prowadzonych i załatwionych spraw (od średnio 336 tys. spraw miesięcznie do 1,2 mln). Podobny trend można było dostrzec w Polsce, gdyż skuteczność w załatwianiu poszczególnych spraw administracyjnych, które nie wymagają postępowania wyjaśniającego, wzrosła w wielu przypadkach co najmniej trzykrotnie. Jednocześnie zastrzegł, że mimo podejmowanych działań legislacyjnych nie mają one charakteru kompleksowego, gdyż nie rozwiązują obecnych zagrożeń związanych z rozwojem elektronicznej postępowania administracyjnego z uwagi na:

- 1) brak odpowiedniego zaplecza technicznego zarówno dla organu, jak i stron postępowania;
- 2) brak odpowiednich zasobów, zwłaszcza na poziomie jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) brak odpowiedniego przeszkolenia urzędników;
- 4) brak odpowiedniej ochrony danych;
- 5) niski poziom cyfryzacji samych urzędów, m.in. w zakresie przechowywania i archiwizacji dokumentów;
- 6) brak systemowej jednolitości urzędów.

W związku z tym Prelegent przedstawił postulaty *de lege ferenda*, które w pewnym stopniu mogłyby zniwelować dostrzeżone zagrożenia:

- 1) wprowadzenie jednolitej skrzynki elektronicznej, do której każdy miałby dostęp (pełnoletnia osoba fizyczna i osoba prawna);
- 2) wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego, w szczególności w obszarze administracji rządowej;
- 3) wprowadzenie priorytetu w zakresie przechowywania dokumentów w wersji elektronicznej wraz z modernizacją zaplecza technologicznego.

### 3. Wnioski

Analiza wszystkich wystąpień doprowadziła do następujących wniosków:

- 1) Czeski prawodawca nie wyszczególnił części szczególnej poświęconej procedurze uproszczonej, natomiast ustanowił konkretne rozwiązania procesowe mające



na celu uproszczenie i elektronizację postępowania administracyjnego. Z uwagi na dużą szczegółowość i rozróżnienie przepisów dotyczących upraszczania procedury administracyjnej cel, jakim jest zwiększenie efektywności postępowania administracyjnego, nie został osiągnięty. W związku z powyższym czeski prawodawca rozważa uproszczenie wszystkich procedur, w tym procedury administracyjnej. Do dzisiaj nie zostały podjęte kroki legislacyjne, które skutkowałyby przedstawieniem projektu kompleksowych rozwiązań o charakterze upraszczającym postępowanie. Warto jednocześnie zauważyć, że czeski prawodawca ustanowił w czeskim k.p.a. rozwiązania, które mogą być uznane za upraszczające procedurę, np. elektroniczne doręczenie czy wymóg użytkowania skrzynek danych (databox), a nadto instytucje zrzeczenia się prawa do odwołania oraz autokontroli.

2) Słowacka procedura administracyjna również nie ma wyodrębnionej części szczególnej, związanej z procedurą uproszczoną. Jednak można zidentyfikować dwa znaczące obszary regulacji prawnych, które są pomocne przy uproszczeniu procedury administracyjnej:

a. procedury uproszczone w aktach prawnych określających zasady dotyczące kar administracyjnych. Kilka aktów regulujących kary administracyjne stanowi o specjalnych uproszczeniach, nazywanych postępowaniem w sprawie mandatu (*blokové konanie*) oraz procedurą administracyjną wydawania poleceń i nakazów administracyjnych (*rozkazné konanie*);

b. regulacje prawne dotyczące elektronicznego doręczenia na podstawie ustawy nr 305/2013 Coll. e-Rząd.

Ponadto słowackie k.p.a. reguluje takie instytucje upraszczające postępowanie jak: fikcja doręczenia, uprawnienie do zrzeczenia się prawa do odwołania, autokontrola czy publiczne ogłoszenie decyzji administracyjnej.

3) Węgierskie k.p.a. stanowi o wyodrębnionym postępowaniu uproszczonym. Aby uniknąć nadmiernego czasu trwania procedur, określono w nim maksymalny termin załatwienia sprawy wynoszący 60 dni. Ustawodawca węgierski wprowadził uproszczone procedury: postępowanie skrócone oraz postępowanie automatyczne wydawania decyzji. Kolejną istotną zmianą było ograniczenie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego do konkretnej kategorii spraw administracyjnych. Prawodawca węgierski uzasadnił tę modyfikację postępowania administracyjnego statystyką dotyczącą liczby odwołań i środków prawnych.

Doniosłość zagadnienia upraszczania i elektronizacji postępowania administracyjnego, przekłada się na wysoki poziom oczekiwań społecznych związanych z tą kwestią, a przejawiających się w czterech założeniach:

1) regulacje prawne powinny być bardziej elastyczne;

2) poziom formalizmu procesowego powinien być dostosowany do przedmiotu sprawy;

3) organy administracji publicznej muszą być skoncentrowane na zastosowaniu najprostszych rozwiązań zmierzających do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie;

4) jednostka biorąca udział w postępowaniu powinna mieć świadomość przysługujących jej uprawnień, w tym możliwość wykorzystania środków procesowych o charakterze uproszczonym.

---

Tym samym przedstawienie kompleksowego zbioru regulacji w zakresie uproszczenia postępowania administracyjnego w państwach Grupy Wyszehradzkiej jest konieczne. Z jednej strony pozwoli na zapewnienie efektywnego i sprawnego działania organów administracji publicznej, z drugiej natomiast – umożliwi jednostkom realizację swoich podstawowych praw.

*Beniamin Rozczyński\**

DOI: 10.14746/spp.2022.1.37.12

---

\* Beniamin Rozczyński, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: beniamin.rozczyński@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-2019-7923>.

ISSN 2300-3936

0 1



9 772300 393205 0 1