



# **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 2 (38)

UNIWERSYTET  
IM. ADAMA MICKIEWICZA  
W POZNANIU



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. 13,50. Ark. druk. 13,75

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

# SPIS TREŚCI

## I. ARTYKUŁY

EWA SZEWCZYK, <i>Uprawnienia i obowiązki podmiotu habilitującego w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego</i> .....	9
AGNIESZKA NAROŻNIAK, MARCIN PRINC, <i>Certyfikat szczepionkowy jako instrument prawnej regulacji międzynarodowego ruchu osobowego</i> .....	27
MACIEJ KRUSZ, KATARZYNA ZAŃKO, <i>Problematyka przejścia w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w kontekście zakazu wywłaszczenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa</i> .....	59
LUCYNA STANISZEWSKA, <i>Zabezpieczenie wykonania obowiązków publicznoprawnych wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego</i> .....	85
BARBARA JELONEK, <i>Aspekty prawne i społeczne nowelizacji wieku pełnoletności wprowadzonej w Japonii 1 kwietnia 2022 r.</i> .....	109

## KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

MARIUSZ SWORA, <i>Kilka uwag na temat zasad działania Komisji Odwoławczej Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki</i> .....	131
KATARZYNA KUKAWSKA, <i>Raport z akcji prozdrowotnej „Pracodawca dbający o zdrowie pracowników” – ocena zaangażowania pracodawców</i> .....	145

## Z ORZECZNICTWA

MACIEJ MĄCZYŃSKI, <i>Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1580/18 – Niedopuszczalność stosowania wykładni zawężającej wyrażenia „dostęp z tej samej drogi publicznej”</i> .....	169
---	-----

## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przegląd polskich opracowań naukowych

Justyna Węglińska, <i>Realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny, seria Monografie Prawnicze,</i>
---

Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	183
Eugeniusz Ruśkowski, <i>Kontrola finansów publicznych w Polsce</i> , Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2021 (opr. TOMASZ KOSICKI) .....	197

#### **Przegląd wybranych czasopism zagranicznych**

Françoise Zitouni, <i>La lutte contre l'habitat indigne, une politique en quête de gouvernance et d'opérationnalité</i> (Walka z niegodnymi warunkami zamieszkania, polityka w poszukiwaniu zarządzania i operacyjności), „Droit et Ville” 2021, vol. 1, no. 91 (opr. MARCEL KRZANOWSKI) .....	202
Marthe Lucas, <i>Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique</i> (Refleksje nad znaczeniem zasady solidarności ekologicznej), „Revue Juridique de l'Environnement” 2020, vol. 45, no. 4 (opr. MARCEL KRZANOWSKI) .	206

#### **V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty”, Łódź, 24 listopada 2021 r. (opr. MARIA KARZ-KACZMAREK, PRZEMYSŁAW WILCZYŃSKI) .....	211
---	-----

# TABLE OF CONTENTS

## I. PAPERS

EWA SZEWCZYK, <i>The rights and obligations of the habilitation entity in the procedure for conferring the degree of habilitated doctor</i> .....	9
AGNIESZKA NAROŻNIAK, MARCIN PRINC, <i>A vaccine certificate as an instrument of legal regulation of international movement of persons</i> .....	27
MACIEJ KRUSZ, KATARZYNA ZAŃKO, <i>Issues regarding the acquisition of land in perpetual usufruct pursuant to Art. 98 of the Real Estate Management Act in the context of the prohibition of the expropriation of real estate owned by the State Treasury</i> .....	59
LUCYNA STANISZEWSKA, <i>Legal security for the performance of public law obligations from the administrative and legal relationship</i> .....	85
BARBARA JELONEK, <i>Legal and social aspects of the amendment to the age of majority introduced in Japan on 1 April 2022</i> .....	109

## II. COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

MARIUSZ SWORA, <i>Some remarks on the functioning of the Board of Appeal of the EU Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i> .....	131
KATARZYNA KUKAWSKA, <i>A pro-health campaign report entitled "An employer who cares about employees' health" – an assessment of employers' commitment</i> ..	145

## III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

MACIEJ MACZYŃSKI, <i>Approbatory gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of December 1, 2020, II OSK 1580/18 – The inadmissibility of a restrictive interpretation of the phrase "access from the same public road" ...</i>	169
---	-----

## IV. LITERATURE REVIEW

### Review of the Polish literature

Justyna Węglińska, <i>Realisation of legal security in the institution of physician's liability for medical error (Realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny)</i> , series	
---	--

Legal Monographs, C.H. Beck Publishers, Warsaw 2022 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	183
Eugeniusz Ruśkowski, <i>Control of Public Finance in Poland</i> (Kontrola finansów publicznych w Polsce), Temida 2 Publishing House, Białystok 2021 (by TOMASZ KOSICKI) .....	197
<b>Review of foreign law journals</b>	
Françoise Zitouni, <i>Fight against undignified housing conditions, policy in search of governance and operationalisation</i> (La lutte contre l'habitat indigne, une politique en quête de gouvernance et d'opérationnalité), "Droit et Ville" 2021, vol. 1, no. 91 (by MARCEL KRZANOWSKI) .....	202
Marthe Lucas, Reflections on the significance of the principle of environmental solidarity (Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique), "Revue Juridique de l'Environnement" 2020, vol. 45, no. 4 (by MARCEL KRZANOWSKI) .....	206
<b>V. REPORTS AND INFORMATION</b>	
Report on the National Scientific Conference "Administrative Law in the Service of the Individual and the Community", Łódź, 24 November 2021. (by MARIA KARCZ-KACZMAREK, PRZEMYSŁAW WILCZYŃSKI) .....	211



# I. ARTYKUŁY

EWA SZEWCZYK\*

## Uprawnienia i obowiązki podmiotu habilitującego w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego

### Wprowadzenie

Zasadniczą inspiracją przygotowania niniejszego opracowania poświęconego jednemu z trzech awansowych postępowań naukowych były liczne prace Pani Profesor Krystyny Wojtczak. Należą do nich m.in.: *O stopniach naukowych i veniam legendi w II Rzeczypospolitej; Habilitacje w Polsce Ludowej. Warunki i przebieg habilitacji w prawie o stopniach i tytułach naukowych; O stopniach naukowych w Polsce Ludowej; Tytuł profesora w Polsce w latach 1920–1990. Warunki przyznawania tytułu profesora w prawie o stopniach i tytułach naukowych; Tytuł profesora w pierwszych latach przemian ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej*. Szanowna Autorka nakreśliła w nich szczegółowy obraz tego, jak ewoluowały przepisy w zakresie postępowań awansowych na przestrzeni wielu dekad. Obowiązujące obecnie przepisy normujące tryb prowadzenia postępowania w sprawach nadania stopnia czy tytułu naukowego obowiązują dopiero od 4 lat i nie doczekały się jeszcze zbyt wielu opracowań. Zarówno ta okoliczność, jak i to, że zbliża się rocznica prowadzenia znakomitego, 40-punktowego czasopisma naukowego „Studia Prawa Publicznego”, w którym ukazały się liczne z powyższych opracowań Pani Profesor Krystyny Wojtczak,

---

\* Ewa Szewczyk prof. UZ dr hab., Uniwersytet Zielonogórski, e-mail: e.szewczyk@wpa.uz.zgora.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2980-6564>.

skłoniły autorkę niniejszego opracowania do swego rodzaju skromnej kontynuacji zagadnień związanych z postępowaniami awansowymi.

## 1. Podstawowe założenia postępowania awansowego w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego

Problematyka nadawania stopni i tytułów naukowych jest w Polsce przedmiotem regulacji ustawowej od 1920 r. i na przestrzeni stulecia znacząco ewoluowała<sup>1</sup>. Obecnie kwestie zainicjowania postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitacyjnego normuje art. 220 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 2018 r.<sup>2</sup> (przepisy powoływane w dalszej części opracowania odnoszą się do uregulowań tej ustawy). Zgodnie z tym przepisem postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego wszczyna się na wniosek habilitanta, czyli osoby ubiegającej się o jego nadanie. Jest on składany do podmiotu habilitującego za pośrednictwem Rady Doskonałości Naukowej. Mianem podmiotu habilitującego przepis art. 218 określa: uczelnie, instytuty Polskiej Akademii Nauk, instytuty badawcze oraz instytuty międzynarodowe, które w danej dyscyplinie posiadają kategorię naukową co najmniej B+. Wymienione w tym przepisie podmioty, posiadające w danej dyscyplinie wspomnianą kategorię naukową, są uprawnione do podejmowania rozstrzygnięcia administracyjnego w przedmiocie nadania stopnia doktora habilitowanego. Postępowanie awansowe, którego efektem jest nadanie stopnia doktora habilitowanego, prowadzone jest zatem na poszczególnych etapach postępowania pierwszoinstancyjnego przez Radę Doskonałości Naukowej oraz podmiot habilitujący. Warto mieć przy tym na uwadze, że celem tego postępowania jest wydanie rozstrzygnięcia o doniosłym znaczeniu społecznym, nie tylko dla osobiście zainteresowanego, lecz również dla środowiska naukowego, a nawet szerzej – dla potencjalnie każdego, kto jako student uczelni chciałby w sformalizowany sposób z jego wiedzy korzystać<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Zob. szerzej Z. Kmieciak, J. Wegner, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 3, s. 3.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 VII 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 574), dalej „p.s.w.i.n.”.

<sup>3</sup> M. Sieniuc, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego*. Studium z prawa administracyjnego procesowego, Łódź 2019, s. 241.

## 2. Kompetencje Rady Doskonałości Naukowej

Rada Doskonałości Naukowej<sup>4</sup> w myśl art. 232 ust. 2 pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej. W ramach postępowań awansowych w przedmiocie nadania stopnia doktora habilitowanego zadaniem Rady Doskonałości Naukowej, zgodnie z art. 221 ust. 1, jest dokonanie formalnej oceny wniosku w sprawie przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego, a następnie przekazanie go podmiotowi habilitującemu w terminie 4 tygodni od dnia jego otrzymania. W przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie postępowania przez podmiot habilitujący, zwraca on wniosek do Rady Doskonałości Naukowej. Z art. 221 ust. 3 wynika, że w danej sprawie owo zwrócenie wniosku jest możliwe tylko jeden raz. W takiej sytuacji Rada niezwłocznie wyznacza inny podmiot habilitujący i przekazuje mu wniosek.

Formalna ocena złożonego wniosku sprowadza się do ustalenia, czy z wnioskiem wystąpił podmiot legitymowany, a więc czy wnioskodawcy przysługuje przymiot strony. Ponadto Rada Doskonałości Naukowej bada, czy w odniesieniu do wnioskodawcy nie zachodzą przesłanki z art. 224 ust. 2. Przepis ten stanowi, że „w przypadku utrzymania w mocy” przez Radę decyzji podmiotu habilitującego o odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego, osoba ubiegająca się o ten stopień może wystąpić z ponownym wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie jego nadania po upływie co najmniej 2 lat. Okres ten może zostać skrócony do 12 miesięcy w przypadku znacznego zwiększenia dorobku naukowego lub artystycznego. Przepis ten jest wyjątkowo nieprecyzyjny. Nie wskazuje bowiem dostatecznie jasno, od którego momentu ów okres dwuletni należy liczyć. Analogiczne unormowanie z art. 228 ust. 10 pkt 1 i 2 zdecydowanie wyraźniej określa, że „osoba ubiegająca się o tytuł profesora może wystąpić z ponownym wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie jego nadania po upływie co najmniej 5 lat w przypadku: 1) ostatecznego postanowienia, o którym mowa w ust. 2; 2) ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 5 pkt 2”. Z kolei w myśl art. 228 ust. 2 Rada odmawia wszczęcia postępowania, jeżeli wniosek w sposób oczywisty nie spełnia przesłanek określonych w art. 227. Na postanowienie w tej kwestii przysługuje zażalenie. Taka konstrukcja przepisu art. 228 ust. 10 pkt 1 pozwala na precyzyjne wskazanie momentu, od którego pięcioletni okres na

<sup>4</sup> Dalej także „RDN” lub „Rada”.

ponowne złożenie wniosku w sprawie nadania tytułu profesora należy liczyć. Aczkolwiek zastrzec jednocześnie należy, że taka konstrukcja przepisu może okazać się mniej korzystna dla strony. Postanowieniem ostatecznym będzie w tej sytuacji zarówno postanowienie Rady Doskonałości Naukowej wydane przez ten organ w I instancji po upływie terminu na wniesienie zażalenia, jeśli strona z niego nie skorzysta, jak i postanowienie wydane w tej sprawie przez Radę w II instancji, jeśli z prawa do wniesienia zażalenia ona skorzysta. Pomiędzy wydaniem każdego z nich może upłynąć pewien – niekiedy znaczący – okres. Osobie ubiegającej się o wszczęcie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora termin, o którym mowa w art. 222 ust. 10 pkt 1, liczyć się będzie od wydania i doręczenia postanowienia w postępowaniu zażaleniowym, jeśli zostanie ono przez nią uruchomione, co oznacza, że w takim przypadku termin ten rozpocznie swój bieg później, niż gdyby z prawa do wniesienia zażalenia nie skorzystała. Precyzyjnie ustawodawca określił moment, od którego należy liczyć ów pięcioletni okres, wskazując w art. 228 ust. 10 pkt 2, że chodzi o ostateczną decyzję, o której mowa w ust. 5 pkt 2 art. 228. Przepis art. 228 ust. 5 pkt 2 przewiduje, że Rada Doskonałości Naukowej w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania opinii recenzentów odmawia wystąpienia do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora. Odmowa ta ma postać decyzji administracyjnej. Jest to decyzja pierwszoinstancyjna, od której w myśl art. 228 ust. 6 w terminie 3 miesięcy przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jak wynika z art. 16 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup> decyzja, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie jest decyzją ostateczną. A zatem dopiero decyzja Rady wydana po rozpatrzeniu ewentualnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz pierwszoinstancyjna decyzja Rady, od której nie wniesiono wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy po upływie terminu do jego wniesienia, stają się decyzjami ostatecznymi. Moment nabycia przez nie tej cechy daje się precyzyjnie określić. Od niego należy liczyć pięcioletni okres, który musi upłynąć przed ponownym złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania o nadanie tytułu profesora.

Natomiast w odniesieniu do postępowania habilitacyjnego przepis art. 224 ust. 2 stosunkowo nieprecyzyjnie określa, od kiedy należy

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735), dalej „k.p.a.” lub „Kodeks”.

liczyć ów dwuletni okres, który musi upłynąć przed ponownym złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego. „Utrzymanie w mocy decyzji” o odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego, o którym mowa w powyższym unormowaniu, wiąże się oczywiście z momentem ustatecznienia się decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym. Przepis powyższy jednak nie wskazuje na fakt nabycia przez decyzję ostateczności, lecz na utrzymanie w mocy decyzji o odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego. Należy przy tym mieć na uwadze również to, że po wyczerpaniu toku instancji i uzyskaniu decyzji drugoinstancyjnej stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, jeśli decyzja ta bądź postępowanie poprzedzające jej wydanie były dotknięte brakiem legalności. Również w postępowaniu sądowoadministracyjnym może zapaść wyrok oddalający skargę, a tym samym „utrzymujący w mocy decyzję” Rady Doskonałości Naukowej o odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego. Wątpliwości związane z ustaleniem momentu, od którego liczy się ów dwuletni okres, mogą skutkować tym, że w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora habilitowanego skorzysta z prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego moment ten ulegnie przesunięciu i może być liczony od momentu wydania orzeczenia o oddaleniu skargi na podstawie art. 151 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup>, co prowadzi do „utrzymania w mocy” zaskarżonej decyzji Rady Doskonałości Naukowej. Wątpliwości tych można byłoby łatwo uniknąć, gdyby przepis art. 224 ust. 2 wyraźnie stanowił, że „osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego może wystąpić z ponownym wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie jego nadania po upływie co najmniej 2 lat od doręczenia jej ostatecznej decyzji o odmowie jego nadania”.

Ponadto w ramach formalnej oceny wniosku Rada bada, czy dwuletni okres wymagany na podstawie art. 224 ust. 2 może być przez nią uznany za skrócony do 12 miesięcy. Ustawodawca uzależnił to od stwierdzenia przez Radę, że w tym okresie znaczne zwiększył się dorobek naukowy lub artystyczny. W takim przypadku habilitant winien dołączyć do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego dodatkowy wniosek – w tym samym lub osobnym piśmie – o skrócenie przez Radę wymaganego na podstawie art. 224 ust. 2 dwuletniego okresu, z powodu znacznego

---

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329.

zwiększenia dorobku naukowego lub artystycznego, aby Rada w sposób formalny mogła się do tego odnieść. W takich sytuacjach wniosek może być przekazany do podmiotu habilitującego tylko po uprzednim merytorycznym rozpoznaniu prośby o skrócenie dwuletniego okresu, czemu Rada winna nadać postać postanowienia. Brak bowiem takiego postanowienia w aktach sprawy pozwalałby na powzięcie wątpliwości co do tego, czy ów wniosek/prośba w ogóle został(a) rozpatrzona.

Nadto jeszcze RDN wstępnie ocenia spełnienie przesłanek pozytywnych, wskazanych w art. 219 ust. 1 pkt 1–3, czyli czy wnioskodawca posiada stopień doktora i czy posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny oraz czy wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej. W ramach dorobku należy wykazać się posiadaniem co najmniej jednej monografii naukowej, wydanej przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii było ujęte we wskazanym w ustawie wykazie, bądź jednego cyklu powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania były ujęte w ustawowo określonym wykazie. Osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora habilitowanego jest obowiązana wskazać, że przesłanki te spełnia, jednakże pełna ocena ich spełnienia nastąpić może dopiero po przeprowadzeniu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego przez podmiot habilitujący.

Stosownie do art. 221 ust. 4 w terminie 12 tygodni od otrzymania wniosku Rada Doskonałości Naukowej wyznacza 4 członków komisji habilitacyjnej, w tym przewodniczącego i trzech recenzentów. Wyboru tego dokonuje spośród osób posiadających stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora oraz aktualny dorobek naukowy lub artystyczny i uznaną renomę, w tym międzynarodową, niebędących pracownikami podmiotu habilitującego ani uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego albo instytutu międzynarodowego, których pracownikiem jest osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego. Jak wynika z art. 224 ust. 1, Rada Doskonałości Naukowej jest organem, do którego przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego.

A zatem Rada Doskonałości Naukowej jest podmiotem, za pośrednictwem którego osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora

habilitowanego składa wniosek w sprawie wszczęcia postępowania i który uprawniony jest do rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych w tych sprawach. Jest ona również podmiotem uprawnionym do przekazania wniosku innemu podmiotowi habilitacyjnemu, w przypadku zwrotu wniosku o przeprowadzenie postępowania. Ponadto wyznacza ona część składu komisji habilitacyjnej. Zgodnie zaś z art. 238 ust. 1 pkt 6 lit. b Rada sprawuje nadzór nad podmiotami habilitującymi w zakresie zgodności z prawem postępowań w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego.

### **3. Kompetencje podmiotu habilitującego oraz czynności komisji habilitacyjnej**

Podkreślenia wymaga, że podmiot habilitujący, którego funkcję według art. 218 mogą pełnić uczelnie, instytuty Polskiej Akademii Nauk, instytuty badawcze oraz instytuty międzynarodowe posiadające w danej dyscyplinie kategorię naukową co najmniej B+, działa *de facto* przez swoje organy, takie jak rady naukowe poszczególnych dyscyplin naukowych. Podmiot habilitujący, wskazany we wniosku strony, któremu Rada Doskonałości Naukowej przekazuje ów wniosek, może nie wyrazić zgody na przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego i w ciągu 4 tygodni zwrócić wniosek Radzie. Zadaniem podmiotu habilitującego jest w myśl art. 221 ust. 5 powołanie komisji habilitacyjnej. Wprawdzie część jej składu wyznacza wcześniej Rada Doskonałości Naukowej, jednak ustawodawca wprost w art. 221 ust. 5 przesądził o tym, że powołanie komisji habilitacyjnej należy do podmiotu habilitującego. Dokonuje on tego w ciągu 6 tygodni od dnia otrzymania informacji o członkach komisji habilitacyjnej wyznaczonych przez Radę. Formalnie to ten podmiot powołuje komisję habilitacyjną składającą się z 4 członków wyznaczonych przez Radę oraz 2 członków posiadających stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora zatrudnionych w podmiocie habilitującym, w tym sekretarza oraz recenzenta posiadającego stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora oraz aktualny dorobek naukowy lub artystyczny i uznaną renomę w tym międzynarodową, niebędącego pracownikiem podmiotu habilitującego (art. 221 ust. 5)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> H. Izdebski, Art. 221, w: J.M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587785534/>



W myśl art. 222 do podmiotu habilitującego należy udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej tej jednostki: wniosku osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego, informacji o składzie komisji habilitacyjnej, w miarę wpływu: recenzji, uchwały zawierającej opinię w sprawie nadania stopnia wraz z uzasadnieniem oraz decyzji w sprawie nadania stopnia.

Jak stanowi art. 221 ust. 9 do obowiązków recenzentów należy ocena, czy osiągnięcia naukowe osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego odpowiadają wymaganiom określonym w art. 219 ust. 1 pkt 2. Ocena ta formułowana jest w treści recenzji.

W myśl art. 221 ust. 9 komisja habilitacyjna może przeprowadzić kolokwium habilitacyjne w zakresie osiągnięć naukowych albo artystycznych osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego. Kolokwium przeprowadza się w przypadku osiągnięć w zakresie nauk humanistycznych, społecznych i teologicznych. Stosownie do art. 221 ust. 9a kolokwium może być przeprowadzone poza siedzibą podmiotu habilitującego przy użyciu środków komunikacji elektronicznej zapewniających w szczególności transmisję kolokwium w czasie rzeczywistym między jego uczestnikami, wielostronną komunikację w czasie rzeczywistym, w ramach której uczestnicy kolokwium mogą wypowiadać się w jego toku.

Jednym z ostatnich obowiązków komisji habilitacyjnej jest podjęcie – w myśl art. 221 ust. 10 – uchwały, w której formułuje ona opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego. Jest ona co do zasady podejmowana w głosowaniu jawnym. Na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego głosowanie może być tajne. Ustawodawca w zdaniu 3. art. 221 ust. 10 przesądził, że opinia ta nie może być pozytywna, jeśli co najmniej 2 recenzje są negatywne. W takiej sytuacji należałoby się zastanowić, czy przeprowadzenie kolokwium nie powinno być wykluczone. Skoro ustawodawca sam przesądził o tym, że opinia komisji habilitacyjnej niezależnie od przebiegu kolokwium będzie negatywna, jeśli w toku postępowania zostaną złożone 2 negatywne recenzje, zapraszanie habilitanta i przeprowadzanie kolokwium stanowić będzie dla niego tylko dodatkową dawkę stresu. W takiej sytuacji od jego przebiegu nie zależy już bowiem ocena komisji. Stosownie do art. 221 ust. 11 komisja habilitacyjna



w terminie 6 tygodni od dnia otrzymania recenzji przekazuje powyższą uchwałę wraz z uzasadnieniem i dokumentacją postępowania podmiotowi habilitującemu.

W terminie miesiąca od otrzymania opinii komisji habilitacyjnej (mającej postać uchwały) podmiot habilitujący nadaje stopień doktora habilitowanego albo odmawia jego nadania. Odmowa nadania dotyczy tych przypadków, w których opinia komisji habilitacyjnej jest negatywna (art. 221 ust. 12). Nadanie stopnia doktora habilitowanego odbywa się w drodze decyzji administracyjnej kończącej postępowanie podmiotu habilitującego. Ma ona postać uchwały, gdyż organ działający w imieniu podmiotu habilitującego jest organem kolegialnym.

#### **4. Rada Doskonałości Naukowej i organ podmiotu habilitującego jako organy administracji publicznej**

Rada Doskonałości Naukowej, jak już wspomniano, w myśl art. 232 ust. 2 pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej<sup>8</sup>. A zatem jest ona organem administracji publicznej *sensu stricto*, czyli organem administracji w znaczeniu ustrojowym, dla którego „rozstrzygnięcie indywidualnych spraw z zakresu administracji [...] stanowi normalny element ich kompetencji”, a tym samym usytuowany jest w ramach zadań, dla realizacji których organ ten został utworzony<sup>9</sup>. Już samo to oznacza, że jest to organ profesjonalnie przygotowany do realizacji administracyjnych funkcji państwa, w tym do prowadzenia postępowania administracyjnego.

Podmiot habilitujący działa *de facto* przez swoje organy, takie jak rady naukowe poszczególnych dyscyplin naukowych. Wspomniane organy podmiotów habilitujących nie są organami administracji publicznej *sensu stricto*, lecz tak zwanymi organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, które na co dzień nie funkcjonują jako ustrojowe organy administracji. Ustawodawca powierzył im realizowanie administracyjnych funkcji państwa tylko w pewnym zakresie spraw.

---

<sup>8</sup> Szerzej na temat centralnych organów administracji rządowej E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 302–303; *Prawo administracyjne*, pod red. M. Zdyba, J. Stelmasiaka, Warszawa 2016, s. 277–279; *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 229–234.

<sup>9</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 45.

Załatwiają one więc indywidualne sprawy administracyjne wyjątkowo, działając na zlecenie prawodawcy<sup>10</sup>. Nie są to zatem na ogół podmioty, których organy byłyby profesjonalnie przygotowane do załatwiania spraw administracyjnych i prowadzenia postępowania administracyjnego, może poza drobnymi wyjątkami, gdy postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego toczy się na wydziałach prawa poszczególnych uczelni. Z obserwacji praktyki wynika, że prowadzenie takich postępowań na uczelniach czy w instytutach Polskiej Akademii Nauk, poza wydziałami prawa czy instytutami nauk prawnych, wywołuje wiele problemów. Wymaga to bowiem od organu podmiotu habilitującego rzetelnej wiedzy z zakresu prawa i postępowania administracyjnego. Tym bardziej, że oprócz znajomości przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce niezbędna jest znajomość przepisów kodeksu postępowania administracyjnego normujących postępowanie administracyjne.

## 5. Przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego

Jak wynika z art. 221 ust. 2 rozumianego *a contrario* kompletne przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego należy do podmiotu habilitującego. Przepis ten stanowi, że „podmiot habilitujący może [...] nie wyrazić zgody na przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego”. Z kolei stosownie do art. 238 ust. 1 pkt 1 do zadań Rady Doskonałości Naukowej należy podejmowanie jedynie pewnych czynności w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego. Czynności te wymienione są w art. 221 ust. 1, 3 i 4. Rada prowadzi jedynie znikomą część postępowania pierwszoinstancyjnego. Do niej bowiem bezpośrednio składany jest wniosek o wszczęcie postępowania, który po dokonaniu przez nią jego formalnej oceny przekazywany jest do podmiotu habilitującego. Jej udział w postępowaniu na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego kończy się wyznaczeniem części składu komisji habilitacyjnej. Zasadnicza rola Rady może ujawnić się dopiero po zakończeniu postępowania przed podmiotem habilitującym, ponieważ do niej należy rozpoznanie sprawy w postępowaniu drugoinstancyjnym,

<sup>10</sup> W. Dawidowicz, op. cit., s. 45; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 192–193.

o ile zostanie wniesione odwołanie. Nie można byłoby więc uznać, że Rada dokonuje czynności procesowych w szerszym zakresie na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, gdyż jej zasadnicza rola sprowadza się do ewentualnego rozpatrzenia odwołania w postępowaniu odwoławczym.

Zasadnicza rola „gospodarza postępowania” na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego przynależy do podmiotu habilitującego. Do organu podmiotu habilitującego należy prowadzenie postępowania administracyjnego, które zakończy się wydaną przez ten podmiot decyzją administracyjną w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego. Również ewentualne wnioski procesowe, składane w toku tego postępowania przez stronę podlegają rozpatrzeniu przez podmiot habilitujący. Przykładowo, jeżeli habilitant złoży wniosek o zawieszenie postępowania – powinien być on rozpoznany przez podmiot habilitujący. Z kolei w przypadku złożenia ponaglenia, które w myśl art. 37 § 3 pkt 1 k.p.a. wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu, który pozostaje w zwłoce lub bezczynności, zostanie ono rozpoznane przez Radę Doskonałości Naukowej. W pierwszej kolejności jednak trafi do komisji habilitacyjnej, za pośrednictwem której jest ono wnoszone.

### **6. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu awansowym**

Zgodnie z treścią art. 178 ust. 3 „w postępowaniach w sprawie nadania stopnia [...] doktora habilitowanego, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy Kpa”. Tym samym przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce odsyłają do stosowania w postępowaniu, którego celem jest nadanie stopnia doktora habilitowanego przez organy prowadzące postępowanie habilitacyjne, przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W myśl koncepcji utrwalonej w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego, niektóre z przepisów k.p.a., do których odsyła ustawodawca, z racji użytego przez niego słowa „odpowiednio” będą mogły mieć zastosowanie wprost, inne z modyfikacjami, a niektóre nie będą podlegały zastosowaniu<sup>11</sup>. Z uwagi na to, że przepisy ustawy o szkolnictwie

<sup>11</sup> J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 368.

wyższym i nauce nie zawierają licznych odrębności w odniesieniu do trybu wszczęcia i prowadzenia postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego, które jest postępowaniem administracyjnym, wiele unormowań Kodeksowych, znajdzie w nim zastosowanie, w tym wiele z nich wprost<sup>12</sup>.

Postępowanie habilitacyjne wszczyna się na wniosek uprawnionego podmiotu w osobie strony/habilitanta. Prowadzi się je stosunkowo analogicznie jak ogólne postępowanie administracyjne, którego tryb i zasady określają przepisy Kodeksu. Oznacza to między innymi, że – tak jak i w ogólnym postępowaniu administracyjnym – treść wniosku wyznacza przedmiot postępowania. W przypadku zaś, gdy treść wniosku pozostawałaby niedostatecznie jasna dla podmiotu prowadzącego postępowanie, jego obowiązkiem jest w pierwszej kolejności podjęcie czynności mających na celu wyjaśnienie niejasności, a dopiero po ich wyjaśnieniu dokonywanie dalszych czynności procesowych. Należy mieć przy tym na względzie, że przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce jednoznacznie wskazują dwie przesłanki, na podstawie których należy sformułować wniosek w sprawie wszczęcia postępowania habilitacyjnego. Mianowicie, zgodnie z art. 220 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 219 ust. 1 pkt 2a p.s.w.i.n. wniosek o wszczęcie postępowania habilitacyjnego powinien obejmować wykaz osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie tego stopnia w postaci jednej monografii naukowej wydanej przez wydawnictwo, które w toku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a; względnie, wniosek ten powinien obejmować wskazanie cyklu powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b. A zatem Rada Doskonałości Naukowej formalnie oceniająca wniosek bada spełnienie jednej z tych przesłanek przez habilitanta, wskazanych przez niego we wniosku; następnie oceny tej dokonuje organ podmiotu habilitującego, któremu Rada przesyła ów wniosek w ciągu 4 tygodni.

---

<sup>12</sup> Zob. P. Dańczak, *Postępowanie jurysdykcyjne szczególne w sprawach zakładowych na przykładzie wybranych aspektów postępowań administracyjnych z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, w: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, t. IV, pod red. A. Matana, 2021, s. 836–837.

Ustawodawca wyraźnie domaga się wskazania przez habilitanta – z którego inicjatywy postępowanie habilitacyjne jest uruchamiane – jednej z dwóch wyżej wymienionych podstaw, na podstawie których prowadzi się dalsze czynności procesowe w danej sprawie, a więc wskazania monografii albo cyklu powiązanych tematycznie artykułów. Należy mieć jednocześnie na uwadze, że ustalenie tej kwestii może odbywać się nie tylko na podstawie samej treści wniosku, lecz również innych dokumentów do niego dołączonych, zwłaszcza autoreferatu. Warto nadmienić, że przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce nie przewidują jako podstawy do ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego możliwości wskazania „książki” lecz „monografii”. Zasadnicza różnica między książką a monografią sprowadza się do tego, że monografia jest książką recenzowaną, monotematyczną i wydaną jako publikacja zwarta w wydawnictwie wskazanym w obowiązujących przepisach. Z oczywistych względów cechy tej nie posiada oceniany łącznie cykl artykułów. Recenzje w tym przypadku powstają na etapie prac redakcyjnych w danym czasopiśmie, lecz cykl jako całość recenzowaniu nie podlega, tym bardziej, że poszczególne jego części powstają w różnym czasie i mogą ukazywać się w różnych czasopismach.

Należy mieć na uwadze, że skoro treść wniosku strony wyznacza przedmiot postępowania w danej sprawie, to organowi prowadzącemu to postępowanie poza ten przedmiot wyjść nie można i nie wolno mu rozstrzygnąć innej sprawy niż wnioskowana przez habilitanta. W przypadku wątpliwości co do przedmiotu postępowania i treści wniosku habilitanta – organ prowadzący postępowanie habilitacyjne na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. obowiązany jest zwrócić się do habilitanta o szczegółowe wyjaśnienie treści jego żądania. Zgodnie z tym przepisem: jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni. Przepis powyższy winien być zastosowany zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy ani z wniosku, ani z pozostałych pism nie wynika dostatecznie jasno, na której przesłance habilitant swój wniosek oparł. A więc czy podstawą do przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego ma być monografia czy cykl artykułów. Może to mieć szczególne znaczenie w przypadkach, gdy z wnioskiem zwraca się cudzoziemiec, dla którego zasady normujące analizowane postępowanie mogą nie być dostatecznie zrozumiałe.

W każdym przypadku, zwłaszcza powzięcia jakiegokolwiek wątpliwości, organy prowadzące postępowanie habilitacyjne powinny mieć na

uwadze treść art. 9 k.p.a. formułującego jedną z zasad ogólnych, który nakłada na wszystkie organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy mają obowiązek czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Pojawienie się jakichkolwiek wątpliwości co do treści wniosku habilitanta powoduje, że organy habilitujące nie powinny przystępować do dalszych czynności postępowania habilitacyjnego i nie powinny zlecać wykonania recenzji, jeśli zaistnieje wątpliwość, czy we wniosku wszczynającym postępowanie habilitant wskazał dostatecznie jasno, co stanowi jego osiągnięcie naukowe: „monografia” czy „cykl artykułów”. Brak bowiem spełnienia warunku formalnego określonego w art. 219 ust. 1 pkt 2a i 2b p.s.w.i.n. powinien skutkować wezwaniem do uzupełnienia owego braku na podstawie art. 64 k.p.a. celem dokonania przez organy habilitujące jednoznacznego ustalenia w tym zakresie. Co więcej, organy te nie powinny nadawać dalszego biegu postępowaniu habilitacyjnemu poprzez powołanie komisji habilitacyjnej w pełnym składzie, zmierzając tym samym do podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Wniesienie przez habilitanta odwołania za pośrednictwem organu podmiotu habilitującego otwiera przed nim możliwość dokonania autoweryfikacji wydanej przez niego decyzji. Jedynym rozwiązaniem, które pozwala mu – po wniesieniu odwołania – jeszcze raz podjąć rozstrzygnięcie w sprawie jest art. 132 Kodeksu. Przepis ten stanowi: „§ 1. Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. § 3. Od nowej decyzji służy stronom odwołanie”.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca skorzystał z tego rozwiązania prawnego obwarował szeregiem warunków. Instytucję normowaną omawianym przepisem określa się mianem „remonstracji”. Jej zastosowanie w pierwszej kolejności zależy od tego, czy strona wniosła odwołanie. Kolejnym istotnym warunkiem jest uwzględnienie w całości odwołania strony. Wreszcie, następnym warunkiem jest wydanie nowej decyzji, w której organ I instancji uchyli lub zmieni dotychczasową decyzję.



Zasadnicze znaczenie instytucji unormowanej w art. 132 k.p.a. sprowadza się do tego, że strona, składając odwołanie, dąży do uzyskania zmiany lub uchylecia niekorzystnej dla niej decyzji. Zaś organowi I instancji pozwala ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć załatwioną jego decyzją sprawę, bez nadawania jej dalszego biegu.

Autokontrola unormowana w art. 132 § 1 Kodeksu jest dość wysoce sformalizowana. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w dorobku judykatury panuje jednolita opinia co do tego, że „uwzględnienie w całości odwołania strony” rozumiane jest jako uwzględnienie żądania zarówno co do treści, jak i co do zakresu rozstrzygnięcia. Innymi słowy: należy ten warunek rozumieć jako wydanie nowej decyzji zgodnej z treścią żądania strony, uwzględniającej zarzuty wymienione w odwołaniu. Oznacza to, że uwzględnienie odwołania w całości zawsze jest równoznaczne ze zmianą decyzji na korzyść strony<sup>13</sup>.

W toku postępowania autoweryfikacyjnego, czyli stosowania instytucji remonstracji organ, który wydał decyzję, ponownie rozpatruje sprawę rozstrzygniętą własną decyzją nieostateczną. Punktem wyjścia powinny być więc dla niego oczekiwania strony sformułowane w treści odwołania co do kształtu oczekiwanego przez nią nowego rozstrzygnięcia. Kierunek ponownemu rozpatrzeniu sprawy powinny nadać: zarzuty, żądania i uzasadnienie zawarte w odwołaniu<sup>14</sup>. A zatem wzruszenie przez organ I instancji zaskarżonej decyzji zdeterminowane jest wynikiem oceny zasadności odwołania, czyli ustaleniem, że zasługuje ono w pełnym zakresie na uwzględnienie. Jednocześnie pamiętać należy, że wszelkie czynności procesowe zostały już wcześniej przeprowadzone przez organ I instancji i na tym etapie nowe nie powinny być już podejmowane. Instytucja remonstracji służy bowiem jedynie dokonaniu autokontroli własnej decyzji organu I instancji, w tym przypadku podmiotu habilitującego.

Ponadto należy mieć na uwadze, że skorzystanie z uprawnienia określonego w art. 132 k.p.a. musi odpowiadać formule rozstrzygnięcia, którą wyznacza art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu, co z kolei oznacza, że nie może ograniczać się do samego uchylecia decyzji<sup>15</sup>. W obserwowanej przez autorkę niniejszego opracowania praktyce stosowania art. 132

---

<sup>13</sup> Zob. szerzej E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 95 i n. oraz s. 109.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 107 i n.

<sup>15</sup> Z. Kmiecik, *Art. 138 § 1 pkt 2*, w: Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, A. Krawczyk, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. Z. Kmiecika, Warszawa 2019, s. 744.

k.p.a. daje się zauważyć liczne nieprawidłowości. Analizowany przepis wymaga bowiem od organu podmiotu habilitującego, stosującego instytucję remonstracji, wydania „nowej” decyzji w sprawie, czyli – nie tylko decyzji uwzględniającej żądania strony sformułowanego w odwołaniu, lecz jednocześnie – wydania decyzji całkowicie innej niż ta, która wcześniej została przez niego wydana. Tymczasem organy stosujące art. 132 Kodeksu traktują unormowaną w nim instytucję jedynie jako możliwość naprawienia popełnionych uchybień, bez uwzględniania wszystkich wymogów, które nakłada on na organ go stosujący, w szczególności uwzględnienia żądania strony, a więc wydania nowej decyzji zgodnej z treścią wniosku habilitanta. Nierzadkim uchybieniem organów habilitujących jest brak dołączenia uzasadnienia do przesyłanej habilitantowi uchwały w przedmiocie odmowy nadania mu stopnia doktora habilitowanego. Stosowanie w takich przypadkach art. 132 k.p.a. na ogół jest nieporozumieniem i potwierdza nieznamość stosowanych rozwiązań prawnych. Nie może ono służyć *de facto* uzupełnieniu treści uchwały o brakujące w niej rozstrzygnięcie. Instytucja remonstracji służy wprawdzie naprawieniu błędów popełnionych wcześniej przez ten sam organ, ale nie pozwala na wybiórcze potraktowanie zarzutów sformułowanych w odwołaniu i na swobodne uzupełnianie rozstrzygnięcia o dowolne brakujące w nim elementy. Podstawowa znajomość przepisów k.p.a. wyklucza z mocy jego art. 110 § 1 tego typu manewry.

Przepis art. 224 ust. 1 p.s.w.i.n. w odniesieniu do odwołań odsyła do odpowiedniego stosowania art. 193 ust. 2–4. Z przepisów tych wynika, że ustawodawca przewidział tu dłuższy od kodeksowego termin na wniesienie odwołania. Wynika z niego, że wynosi on 30 dni liczonych od dnia doręczenia rozstrzygnięcia podmiotu habilitującego. Z kolei organ podmiotu habilitującego przekazuje odwołanie do Rady wraz ze swoją opinią i aktami sprawy w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia odwołania. Podkreślenia wymaga, że ów 3 miesięczny termin to termin maksymalny. Jest on znacznie dłuższy w porównaniu z analogicznym terminem kodeksowym, który w myśl art. 133 k.p.a. wynosi 7 dni.

## Podsumowanie

Zasadnicze problemy wyłaniające się w praktyce postępowań w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego na ogół są wynikiem tego, że jest ono prowadzone przez organy podmiotów habilitujących, które nie



stanowią ustrojowych organów administracji z gruntu do tego przygotowanych. Aby ułatwić im postawione przed nimi przez ustawodawcę zadanie podejmowania rozstrzygnięć w sprawach nadania stopnia doktora habilitowanego, warto byłoby chociażby przygotować dla nich opracowanie analogiczne do tego, jakie zaadresowano do wnioskodawców w postaci tzw. Poradnika habilitanta<sup>16</sup>.

Ponadto należałoby postulować, aby organy podmiotów habilitujących starały się w krótszym niż maksymalny 3-miesięczny termin przekazywać akta sprawy Radzie Doskonałości Naukowej w sytuacji nieskorzystania z instytucji autoweryfikacji. Czynności związane z oceną możliwości zastosowania instytucji remonstracji nie są skomplikowane ani czasochłonne, z tego względu przesyłanie akt sprawy do organu II instancji krótko przed upływem 3 miesięcy, o których stanowi art. 193 ust. 3, mimo iż mieści się w ramach ustawowych, niepotrzebnie przedłuża czas trwania postępowania, które w związku z jego kształtem i swego rodzaju sekwencyjnym podejmowaniem poszczególnych czynności przez Radę, organ podmiotu habilitującego i komisję w praktyce trwa niekiedy wiele miesięcy, a nawet dłużej niż rok (narażając habilitanta na stres związany z delikatnością materii, w której to postępowanie jest prowadzone).

## THE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE HABILITATION ENTITY IN THE PROCEDURE FOR CONFERRING THE DEGREE OF HABILITATED DOCTOR

### Summary

The issue of awarding academic degrees and titles has been regulated by law in Poland since 1920 and has evolved significantly over the course of the century. The promotion procedure, the effect of which is the award of the degree of habilitated doctor, is conducted at individual stages of the first-instance procedure by the Council of Scientific Excellence and the habilitation entity. It is worth bearing in mind that the purpose of this procedure is to issue a decision of great social importance, not only for the person concerned, but also for the scientific community, and even more broadly, for everyone who, as a university student, would like to formally put their knowledge to use. This publication introduces the role of the Scientific Excellence Council, the habilitation entity and the habilitation committee in this procedure.

---

<sup>16</sup> Rada Doskonałości Naukowej, *Postępowania dotyczące nadawania stopnia doktora habilitowanego*, <https://www.rdn.gov.pl/dobre-praktyki.poradnik-postepowania-dotyczace-nadawania-stopnia-doktora-habilitowanego.html> (dostęp: 30 III 2022).

Within this framework, the entire procedure for awarding the degree of habilitated doctor (dr hab.) falls within the remit of the habilitation entity. On the other hand, the tasks of the Scientific Excellence Council include only taking certain actions in the procedure for awarding the habilitation degree. This is because the application for the initiation of the procedure is submitted to this Council, which, having formally assessed it, transfers the application to the habilitation entity. The Council's participation in the procedure at the stage of the first-instance procedure ends with it appointing part of the habilitation committee. The essential role of the Council may be revealed only after the end of the procedure. It is the Council that hears the case in secondary proceedings, should an appeal be lodged. If a postdoctoral researcher exercises their right to lodge an appeal to the Council of Scientific Excellence through the postdoctoral entity, this opens up the possibility of exercising a very important right, namely remonstrance, which consists in making the self-verification of the decision issued by it pursuant to Art. 132 of the Code.

**Keywords:** habilitation procedure – Scientific Excellence Council – habilitation entities – academic degree of habilitated doctor

## LITERATURA

- Dańczak P., *Postępowanie jurysdykcyjne szczególnie w sprawach zakładowych na przykładzie wybranych aspektów postępowań administracyjnych z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, w: *Postępowania autonomiczne i szczególnie. Postępowania nie-jurysdykcyjne*, t. IV, pod red. A. Matana, Warszawa 2021.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Izdebski H., Art. 221, w: J.M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, <https://sip.lex.pl/#/komentarzy/587785534/659597/izdebski-hubert-zielinski-jan-michal-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym-i-nauce-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 30 III 2022).
- Kmieciak Z., Art. 138 § 1 pkt 2, w: Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, A. Krawczyk, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. Z. Kmiecika, Warszawa 2019.
- Kmieciak Z., Wegner J., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 3.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019.
- Prawo administracyjne*, pod red. M. Zdyba, J. Stelmasiaka, Warszawa 2016.
- Sieniuc M., *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, Łódź 2019.
- Szewczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

AGNIESZKA NAROŻNIAK\*, MARCIN PRINC\*\*

## Certyfikat szczepionkowy jako instrument prawnej regulacji międzynarodowego ruchu osobowego

### Wprowadzenie

Pandemia SARS-CoV-2 dotknęła w mniejszym lub większym stopniu niemal wszystkich mieszkańców globu. Wśród tych, którzy odczuli ją szczególnie dotkliwie, znaleźli się migranci. Problemy, z którymi muszą się oni mierzyć, są wieloaspektowe. Duża część z nich wiąże się z ograniczeniami wprowadzanymi przez większość państw w międzynarodowym ruchu osobowym, zwłaszcza związanymi z zamknięciem granic. W pierwszym roku pandemii 227 państw, terytoriów zależnych i obszarów autonomicznych wprowadziło ponad 107 tysięcy różnego rodzaju ograniczeń w podróżowaniu (związanych z ustanowieniem zarówno zakazów wjazdu, jak i warunków dopuszczalnego wjazdu)<sup>1</sup>. Do 11 kwietnia 2022 r. 207 krajów, terytoriów lub obszarów zdecydowało się na jakąś formę ograniczeń związanych z COVID-19 na międzynarodowych lotniskach, w tym 61 krajów, terytoriów lub obszarów wydało ograniczenia wjazdu, 149 – określiło warunki wjazdu, a 19

---

\* Agnieszka Narożniak, dr, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, e-mail: agnieszka.narozniak@wsb.poznan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3091-9849>.

\*\* Marcin Princ, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: m.princ@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3727-7455>.

<sup>1</sup> Stan na 6 IV 2021 r. to 107 563 restrykcje; COVID-19 *Travel Restrictions Output* – 12 IV 2021, *Global Mobility Restriction Overview*, s. 2, <https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-%E2%80%9494-12-april-2021> (dostęp: 20 VI 2021).

krajów, terytoriów lub obszarów usunęło wszystkie ograniczenia związane z COVID-19<sup>2</sup>.

Po wybuchu pandemii niektórzy migranci znaleźli się w obcym państwie, w praktyce bez możliwości powrotu do własnego kraju, nie rzadko tracąc równocześnie pracę i środki utrzymania, borykając się z utrudnionym dostępem do ochrony zdrowia. Inni, przeciwnie, zostali pozbawieni możliwości wyjazdu za granicę, który mógł być dla nich istotny z przyczyn ekonomicznych, rodzinnych czy innych. Zamknięcie granic sprawiło, że ograniczone stały się możliwości poszukiwania ochrony międzynarodowej. Tam, gdzie wjazd nie został całkowicie uniemożliwiony, powszechnie stosowanym środkiem ochrony zdrowia publicznego stała się kwarantanna, która z kolei nie zawsze była realizowana w warunkach godnych i bezpiecznych<sup>3</sup>. W Unii Europejskiej (UE) wszystko to przejawiało się znacząco zmniejszoną liczbą wniosków o ochronę międzynarodową oraz skalą nieuregulowanej migracji, a także ograniczoną skalą migracji legalnej<sup>4</sup>. W świecie powiązanych siecią skomplikowanych relacji przekłada się to nie tylko na osobistą i majątkową sytuację poszczególnych osób, lecz również na sytuację całych branż czy społeczności – przy czym te, które w punkcie wyjścia znajdowały się w najtrudniejszej sytuacji, zostały najbardziej dotknięte kryzysem<sup>5</sup>.

W ramach walki z efektami pandemii poszczególne rządy państw zainicjowały dyskusję nad pomysłem uruchomienia i używania certyfikatów szczepionkowych, zwanych niekiedy „paszportami covidowymi (szczepionkowymi)”<sup>6</sup>. Idea od samego początku wzbudziła nie tylko

---

<sup>2</sup> DTM (COVID-19) Global Mobility Restrictions Overview – 11 IV 2022, <https://migration.iom.int/reports/dtm-covid-19-global-mobility-restrictions-overview-11-april-2022> (dostęp: 14 IV 2022).

<sup>3</sup> Zob. L. Guadagno, *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, „Migration Research Series” 2020, no. 60, s. 9.

<sup>4</sup> *Migration statistics update: the impact of COVID-19*, 29 I 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_232](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_232) (dostęp: 30 IX 2021); *Statistics on Migration to Europe*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_en#developmentsin20192018](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#developmentsin20192018) (dostęp: 21 IV 2022).

<sup>5</sup> UNCTAD, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development. Transitioning to a New Normal*, Geneva 2020, s. 32, [https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1_en.pdf) (dostęp: 21 IX 2021).

<sup>6</sup> Rozważania na ten temat znalazły się już w poczytnych magazynach naukowych; zob. np. A.L. Phelan, *COVID-19 immunity passports and vaccination certificates: scientific, equitable, and legal challenges*, „The Lancet” 2020, vol. 395, no. 10237.

olbrzymie zainteresowanie i nadzieję, lecz również wywołała głosy krytyczne, m.in. Światowej Organizacji Zdrowia<sup>7</sup> czy przedstawiciele niektórych brytyjskich kościołów<sup>8</sup>. Spór toczy się wokół takich wolności, jak: wolność przemieszczania się, wolności wyboru miejsca pobytu, wolność decydowania o swoim zdrowiu. W kontekście migracyjnym podnosi się argumenty o charakterze etycznym, dotyczące jednak aspektów prawnych przez odwołanie do ewentualnej dyskryminacji grożącej osobom, które z przyczyn od nich niezależnych nie mogą legitymować się paszportem<sup>9</sup>. W dyskursie na temat tej koncepcji pojawiają się też opinie wskazujące na to, że jest to działanie ukierunkowane na zmianę zachowania (*behavioural change*)<sup>10</sup>, co zdaniem niektórych publicystów może być nawet zagrożeniem dla demokracji<sup>11</sup>. Na nowo ożył również spór komunitarystów i indywidualistów. Spór ten istnieje mimo – raczej jeszcze powszechnego – przekonania, że to przede wszystkim państwa decydują, kto może znaleźć się na ich terytorium. Oczywiście w przypadku państw objętych porozumieniem z Schengen ta decyzja jest ograniczona.

Skala dyskusji oraz wielość stanowisk, a równocześnie powaga sprawy i jej znaczenie dla światowego ruchu osobowego sprawiają, że

---

<sup>7</sup> T.C. Voo, A.A. Reis, B. Thomé et al., *Immunity certification for COVID-19: ethical considerations*, „Bulletin of the World Health Organization” 2021, vol. 99(2), <https://www.who.int/bulletin/volumes/99/2/20-280701.pdf> (dostęp: 10 VIII 2021).

<sup>8</sup> H. Sherwood, *UK church leaders warn against 'dangerous' vaccine passport plans*, „The Guardian” 17 IV 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/17/uk-church-leaders-warn-against-dangerous-vaccine-passport-plans> (dostęp: 10 VI 2021).

<sup>9</sup> S.W. Thrasher, *Global Vaccine Equity Is Much More Important Than 'Vaccine Passports'* *We need to suppress the level of SARS-CoV-2 in as many humans as possible as quickly as possible*, „Scientific American” 2021, vol. 324, no. 4, <https://www.scientificamerican.com/article/global-vaccine-equity-is-much-more-important-than-vaccine-passports> (dostęp: 12 VII 2021). It is emphasized that: „It is morally reprehensible (not to mention epidemiologically self-defeating) that countries can prevent vaccines from crossing their borders and want their own citizens to be able to cross those borders and travel to countries that are denied vaccines—and then use the threat of infection to keep the people of those unvaccinated countries inside them.

<sup>10</sup> J. Costa-Font, *Requiring vaccine passports for certain activities: discrimination or behavioural change*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/03/05/requiring-vaccine-passports-for-certain-activities-discrimination-or-behavioural-change/> (dostęp: 13 IX 2021).

<sup>11</sup> S. Stodolak, *Behawioryzm wstrzykiwany. Paszportów covidowych należałoby zakazać?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 23 IV 2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/8148210,stadolak-behawioryzm-medyczny-apartheid-paszporty-covidowe.html> (dostęp: 7 VI 2021).

kwestia tzw. paszportów szczepionkowych wymaga pewnego uporządkowania. Nie sposób nie zauważyć, że – po pierwsze – poszczególni dyskutanci, kiedy mówią o „paszporcie szczepionkowym”, mają często na myśli zupełnie różne desygnaty. Po drugie, tak czy inaczej rozumianemu „dokumentowi” lub instytucji przypisują różne cechy i oceniają je jako nośnik zróżnicowanych uprawnień lub ograniczeń. Nie powinno więc zaskakiwać, że oceny są tak rozbieżne.

W obliczu wstępných przemyśleń skryształizowały się następujące problemy badawcze. Po pierwsze, czy certyfikat szczepionkowy, nazywany w potocznym i medialnym dyskursie „paszportem covidowym”, istotnie nosi cechy dokumentu podróży? Czy w ogóle zasadne i słuszne jest używanie tego określenia w oficjalnym i potocznym obiegu? Po drugie, czy pomysł na wydawanie certyfikatu jest zgodny z prawem krajowym, prawem unijnym oraz prawem regionalnym, a jeśli tak, to pod jakimi warunkami? Czy rzeczywiście taki dokument może być nośnikiem pewnych uprawnień lub źródłem ograniczeń, pozostając zgodnym z tymi uregulowaniami? Po trzecie, jakie warunki formalne i materialne musi spełniać, aby nie utrudniać sytuacji osób migrujących lecz ją ułatwiać (kto powinien wydawać te dokumenty)? Jaki powinien być mechanizm ich walidacji? Czy można skorzystać z dotychczasowych rozwiązań? Czy przyjęte środki i narzędzia będzie można ponownie wykorzystać w przypadku przyszłych pandemii? Należy podkreślić, że autorzy bardziej koncentrują swoje rozważania na koncepcji, a nie na szczegółach. W poruszanych wątkach pomijają aspekty inne niż prawny oraz migracyjny, w tym medyczny czy technologiczny. W tym zakresie zatem praca w głównej mierze opiera się na metodzie dogmatyczno-prawnej. Z uwagi na złożoność problematyki i wąskie ramy opracowania autorzy koncentrują się na rozwiązaniach europejskich (choć sięgają niekiedy także poza Europę).

Niniejszy artykuł nawiązuje do wątków związanych z ochroną zdrowia, statusem jednostki w państwie, a w szczególności pozycją prawną cudzoziemca. Powyżej zasygnalizowane tematy są licznie reprezentowane w dorobku Pani Profesor Krystyny Wojtczak<sup>12</sup>, której ten artykuł dedykujemy.

---

<sup>12</sup> Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, Poznań 1993; K. Wojtczak, *Prawo dziecka do ochrony zdrowia*, w: *Konwencja o prawach dziecka. Wybrane zagadnienia prawne i socjalne*, pod red. T. Smoczyńskiego, Warszawa 1994, s. 149–162; Eadem, *Warunki wjazdu obywateli Wspólnot Europejskich do Polski*, w: *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji*



## 1. Przykłady dotychczasowych rozwiązań

Zjawiska pandemii bądź epidemii nie są nowe. Wysiłki zmierzające do zatrzymania rozprzestrzeniania się chorób były podejmowane od początków istnienia cywilizacji<sup>13</sup>. Warto przypomnieć, że pomysł żądania od podróżujących certyfikatów potwierdzających szczepienia jest znany historii najnowszej. Przez wiele lat Światowa Organizacja Zdrowia podejmowała wysiłki na rzecz zaprzestania rozprzestrzeniania się niektórych chorób, np. cholery. Zgodnie z art. 61 (art. 54) WHO Regulations No. 2 z 21 maja 1951 r. posiadanie aktualnego zaświadczenia o szczepieniach przeciw cholercie winno zostać wzięte pod uwagę przez organ ds. zdrowia przy stosowaniu środków przewidzianych w przywołanym regulaminie. Jeśli osoba posiadała ważne świadectwo szczepienia przeciwko cholercie, mogła być objęta nadzorem na okres nie dłuższy niż pięć dni, liczony na podstawie danych o jej wyjeździe z zakażonego obszaru. Natomiast brak takiego zaświadczenia pozwalał na umieszczenie w izolacji na podobny okres<sup>14</sup>.

---

*siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego*, kom. red. Z. Janku et al., Poznań 1999, s. 303–313; Eadem, *Prawo człowieka do integralności – zagadnienia wybrane*, w: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, kom. red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000, s. 687–700; Eadem, *Rozważania nad pojęciem pacjenta*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 744–750; Eadem, *Prawna problematyka pobierania organów we Francji*, w: „Gazeta Lekarska” 1993, nr 4 i 5, s. 5 i n.; Eadem, *Organy publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, „Antidotum. Zarządzanie w opiece zdrowotnej” 1993, nr 10, s. 2–8; Eadem, *Prawna regulacja wjazdu cudzoziemców do Polski*, „Prawo i Administracja” 2002, t. I, pod red. R. Budzinowskiego, s. 129–145; Eadem, *Problematyka prawa do ochrony zdrowia w świetle norm i zasad międzynarodowych i europejskich*, „Prawo i Administracja” 2003, t. II, pod red. R. Budzinowskiego, s. 69–83; Eadem, *Karta Polaka*, „Materialne prawo administracyjne. Forum Naukowe” 2008, nr 5(23), pod red. Z. Janku, s. 91–116; Eadem, *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23), s. 9–49.

<sup>13</sup> Stary Testament, Księga Kapłańska, Przepisy dotyczące trądu (Kpł 13, 45–46), <https://biblia.deon.pl/rozdzial.php?id=90> (dostęp: 11 IV 2022): „45 Trędowaty, który podlega tej chorobie, będzie miał rozerwane szaty, włosy w nieładzie, brodę zasłoniętą i będzie wołać: «Nieczysty, nieczysty!» 46 Przez cały czas trwania tej choroby będzie nieczysty. Będzie mieszkał w odosobnieniu. Jego mieszkanie będzie poza obozem”.

<sup>14</sup> United Nations, World Health Organization, Fourth World Health Assembly, *WHO Regulations no. 2. International Sanitary Regulations*, 21 V 1951, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/101391/WHA4\\_60\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/101391/WHA4_60_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp: 10 III 2022).

Trzeba w tym miejscu odnotować, że od wielu lat funkcjonują Międzynarodowe Książeczki Szczepień (*International Certificate of Vaccination or Prophylaxis*), zwane często w skrócie „żółtymi książeczkami”. Legitymowanie się potwierdzeniem zaszczepienia jest obowiązkowe przy wjeździe do niektórych krajów strefy tropikalnej, przede wszystkim w Afryce i Ameryce Południowej<sup>15</sup>. W niektórych krajach z przywołanego powyżej obszaru geograficznego Międzynarodowa Książeczka Szczepień zgodnie z międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi stanowi potwierdzenie posiadania wymaganych szczepień. Dotyczy to m.in. takich państw jak: Angola, Czad, Ghana, Gujana Francuska, Demokratyczna Republika Konga, Mali, Wybrzeże Kości Słoniowej.

Zgodnie z Międzynarodowymi Przepisami Zdrowotnymi (IHR) kraje mają prawo wymagać od podróżnych okazania zaświadczenia o szczepieniu na żółtą febrę<sup>16</sup>. IHR to prawnie wiążące ramy mające na celu powstrzymanie rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych i innych zagrożeń dla zdrowia. Warto jednak zauważyć, że żądanie zaświadczenia o szczepieniu od podróżnych leży w gestii każdego państwa-strony ONZ i nie jest obecnie wymagane we wszystkich krajach<sup>17</sup>.

W Polsce, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 16 września 2010 r. w sprawie wykazu zalecanych szczepień ochronnych oraz sposobu finansowania i dokumentowania zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi<sup>18</sup>, ustalono, że nie ma obowiązku wykazania się szczepieniami przy wjeździe (istnieją jedynie zalecenia). W świetle § 5 ust. 2 rozporządzenia Międzynarodowa Książeczka Szczepień jest wydawana przez świadczeniodawców przeprowadzających zalecane szczepienia ochronne, na wniosek osoby poddającej się zalecanemu szczepieniu ochronnemu. W Międzynarodowej Książeczce Szczepień oprócz szczepień wymaganych na podstawie międzynarodowych przepisów zdrowotnych, o których mowa w art. 19 ust. 9 Ustawy

<sup>15</sup> Zalecane szczepienia dla podróżujących, <https://www.gov.pl/web/gis/zalecane-szczepienia-dla-podrozujacych> (dostęp: 5 IV 2022).

<sup>16</sup> <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/yellow-fever> (dostęp: 6 IV 2022).

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 IX 2010 r. w sprawie wykazu zalecanych szczepień ochronnych oraz sposobu finansowania i dokumentowania zalecanych szczepień ochronnych wymaganych międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi (Dz.U. Nr 180, poz. 1215).



z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>19</sup>, mogą być odnotowywane również inne szczepienia ochronne.

Jednym z pomysłów, by z jednej strony zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom, a z drugiej – by umożliwić przepływ osób, jest urzeczywistnienie na szeroką skalę funkcjonowania certyfikatów szczepionkowych. Takie działania podjęły poszczególne państwa oraz sama Unia Europejska.

Dla przykładu w Danii na początku lutego 2021 r. zapowiedziano, że do końca lutego zostanie wprowadzony tzw. paszport covidowy, który najpierw powinien być dostępny dla biznesmenów<sup>20</sup>. W pierwszej kolejności dane o szczepieniu miały zostać wprowadzone do systemu i być dostępne na stronie internetowej sundhed.dk. Następnie planowano przygotowanie dodatku cyfrowego w telefonie. Coronapass można było pobrać w dwóch przypadkach<sup>21</sup>. Po pierwsze – gdy wynik testu PCR był negatywny i nie był starszy niż 7 dni (paszport można było również odebrać dla dzieci i pełnomocników). Po drugie – gdy wnioskodawca przeszedł cały proces szczepień. Podobnie rząd wspólnoty autonomicznej Walencji 27 marca 2021 r. ogłosił emisję tzw. paszportów szczepionkowych<sup>22</sup>. Dokument ten miał być wydawany osobom, które przyjęły co najmniej jedną dawkę szczepionki. Deklarowano, że w związku z jego posiadaniem nie będą przysługiwały żadne prawa. Do systemu certyfikacji osobno przygotowywała się również Holandia. Zaświadczenia miały ułatwić ludziom podróżowanie do innych krajów UE i uczestniczenie w wydarzeniach w Holandii pod warunkiem negatywnego wyniku testu na koronawirusa<sup>23</sup>. Zintegrowany z pozostałymi rozwiązaniami europejskimi miał być również litewski Paszport

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 5 XII 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm.).

<sup>20</sup> K. Sikorski, *Dania wprowadza cyfrowe paszporty, które pozwolą na swobodne podróże samolotami. Na początku biznesmeni*, <https://polskatimes.pl/dania-wprowadza-cyfrowe-paszporty-ktore- pozwola-na-swobodne-podroze-samolotami-na-poczatku-biznesmeni/ar/c1-15425347> (dostęp: 5 IV 2021).

<sup>21</sup> <https://www.sundhed.dk/> (dostęp: 3 III 2021).

<sup>22</sup> Koronawirus – Raport Dnia. Sobota, 27 marca, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-03-27/koronawirus-raport-dnia-sobota-27-marca/?ref=slider> (dostęp: 28 III 2021).

<sup>23</sup> *Vaccine passport may be a reality in June, opening doors to travel*, DutchNews.nl 5 V 2021, <https://www.dutchnews.nl/news/2021/05/vaccine-passport-may-be-a-reality-in-june-opening-doors-to-travel/> (dostęp: 6 V 2021).

Możliwości<sup>24</sup>. Kod QR miał zagwarantować większe możliwości zaszczepionym, ozdrowieńcom oraz osobom legitymującym się negatywnym testem z ostatnich 24 godzin.

Poza Unią Europejską jakąś formę certyfikatów szczepionkowych chciała wprowadzić Wielka Brytania<sup>25</sup>. Wiosną 2021 r. deklarowano, że uruchomienie tzw. paszportów ma „uratować” sezon turystyczny. Główną intencją ich twórców było przygotowanie tego narzędzia dla wyjeżdżających z kraju Brytyjczyków. Dodatkowo rozważano umożliwienie turystom odwiedzającym Wielką Brytanię posiadającym paszporty wejście do takich miejsc jak teatry, stadiony sportowe i puby<sup>26</sup>. Należy podkreślić, że już na etapie projektowania rozwiązań media brytyjskie donosiły, że szczepionki przeciwko COVID-19, „paszporty szczepionkowe” i sfałszowane negatywne dokumenty testowe są sprzedawane w „darknetcie”<sup>27</sup>.

W Stanach Zjednoczonych opracowano ogólne standardy potwierdzania szczepień<sup>28</sup>. W Australii linie lotnicze Air New Zealand zapowiedziały wymaganie od pasażerów skorzystania z aplikacji *Travel Pass* Międzynarodowego Stowarzyszenia Transportu Lotniczego (IATA) w celu udowodnienia, że zostali zaszczepieni przeciwko wirusowi COVID-19, zanim będą mogli wejść na pokład i kontynuować swoją podróż. Producenci aplikacji deklarowali, że za jej pośrednictwem będzie można pozyskać aktualne informacje o testach i szczepionkach podróżnych, które ci muszą wykonać/otrzymać przed przyznaniem im prawa wstępu do miejsca docelowego. Jak zapewniali pomysłodawcy, narzędzie miało upraszczać proces weryfikacji stanu zdrowia poprzez informowanie klientów o kolejnych krokach niezbędnych do bezpiecznego odbycia podróży międzynarodowej. W zamyśle, w pierwszej kolejności po zaszczepieniu centrum medyczne przesyła informacje do aplikacji na

---

<sup>24</sup> Polska Agencja Prasowa, *Rząd Litwy zatwierdził „covidowy Paszport Możliwości”*, [www.pap.pl/aktualnosci/news,866278,rzad-litwy-zatwierdził-covidowy-paszport-mozliwosci.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,866278,rzad-litwy-zatwierdził-covidowy-paszport-mozliwosci.html) (dostęp: 12 V 2021).

<sup>25</sup> Polska Agencja Prasowa, *„The Times”: rząd Wielkiej Brytanii rozważa paszporty szczepionkowe dla turystów*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C809150%2Ctimes-rzad-wielkiej-brytanii-rozwaza-paszporty-szczepionkowe-dla-turystow> (dostęp: 12 II 2021).

<sup>26</sup> *Will I need a vaccine passport to go to the pub or travel abroad?*, <https://www.bbc.com/news/explainers-55718553> (dostęp: 15 VII 2021).

<sup>27</sup> J. Tidy, *Covid-19: Vaccines and vaccine passports being sold on darknet*, <https://www.bbc.com/news/technology-56489574> (dostęp: 26 III 2021).

<sup>28</sup> K. Holmes, K. Collins, D. Cole, *Biden administration helping develop standards to prove vaccination*, <https://edition.cnn.com/2021/03/28/politics/biden-administration-vaccination-passport/index.html> (dostęp: 5 IV 2021).

smartfonie, która pozwala porównać wymagania dotyczące szczepień obowiązujące w kraju i za granicą. Następnie, na podstawie planu podróży pasażera, aplikacja wysłała powiadomienie „Zgoda na podróż”, czym informuje linie lotnicze i władze imigracyjne, że pasażer spełnia krajowe wymagania zdrowotne dotyczące COVID-19<sup>29</sup>. Ze względu na wrażliwość danych klient musi wyrazić zgodę na udostępnienie tych informacji firmie lotniczej lub kontroli granicznej<sup>30</sup>. Ogłoszono, że podobny „paszport” będzie obowiązywać w Singapurze<sup>31</sup>. Wymaga podkreślenia, że w Australii pomysł paszportów covidowych był od początku postrzegany jako alternatywa dla obowiązkowego systemu 14-dniowej kwarantanny lub przynajmniej jako sposób na uwolnienie międzynarodowych podróży<sup>32</sup>. Z drugiej strony podkreślano, że takie dokumenty będą stanowiły dodatkową barierę dla poszukujących ochrony, którzy nie posiadają żadnego dokumentu podróży i nie mają dostępu nawet do podstawowej opieki medycznej, w tym także do szczepień<sup>33</sup>.

Swoją propozycję w zakresie urzeczywistnienia funkcjonowania wiarygodnych zaświadczeń o zaszczepieniu się przeciwko COVID-19 przedstawiła również Komisja Europejska. 27 marca 2021 r. światło dzienne ujrzał projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram wydawania, weryfikacji i akceptacji interoperacyjnych świadectw szczepień, badań i wyzdrowienia w celu ułatwienia swobodnego przepływu podczas pandemii COVID-19 (zwany Zielonym Certyfikatem Cyfrowym)<sup>34</sup>. Głównym założeniem projektu było ułatwienie bezpiecznego i swobodnego przemieszczania się po terytorium UE w czasie pandemii COVID-19<sup>35</sup>. Zdaniem posłów „wspólne świadectwo szczepień powinno ułatwić podróżowanie i stanowić alternatywę

---

<sup>29</sup> R. Chiang, *Trials for COVID-19 vaccine passport system to commence on Sydney flights*, <https://www.healthcareit.com.au/article/trials-covid-19-vaccine-passport-system-commence-sydney-flights> (dostęp: 20 IX 2022).

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> R. Chiang, *Malaysia's first Health Passport. Immunity formally accepted in Singapore*, <https://www.mobihealthnews.com/news/apac/malaysia-s-first-health-passport-immunity-formally-accepted-singapore> (dostęp: 2 III 2021).

<sup>32</sup> C. Loughnan, S. Dehm, *A COVID 'vaccine passport' may further disadvantage refugees and asylum seekers*, <https://theconversation.com/a-covid-vaccine-passport-may-further-disadvantage-refugees-and-asylum-seekers-155287> (dostęp: 22 VI 2021).

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/en\\_green\\_certif\\_just\\_reg130\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/en_green_certif_just_reg130_final.pdf) (dostęp: 20 IX 2021).

<sup>35</sup> *Certyfikat szczepień: Parlament ma zdecydować o przyspieszonym zatwierdzeniu*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/1/certyfikat->

dla testów PCR i kwarantanny<sup>36</sup>. Szeroki kontekst dla prac nad takim certyfikatem stanowiły m.in. apele o uwzględnienie szczególnej sytuacji branży turystycznej i transportowej<sup>37</sup>. Parlament Europejski w tym zakresie zdecydował o przyspieszonym zatwierdzeniu Zielonego Certyfikatu Cyfrowego<sup>38</sup>. Warto odnotować, że Komisja Europejska deklarowała, że wprowadzenie świadectwa szczepień na podróże zagraniczne ma być środkiem tymczasowym, a instrument ten zostanie odwołany, kiedy tylko Światowa Organizacja Zdrowia ogłosi koniec pandemii<sup>39</sup>. Zgodnie z założeniami Zielony Certyfikat Cyfrowy miał zawierać informacje na temat szczepienia (markę użytej szczepionki, datę i miejsce szczepienia, liczbę podanych dawek szczepionki), zaświadczenie o wyniku testu na koronawirusa (test PCR lub szybki test przeciwciał) lub zaświadczenie lekarskie stwierdzające, że dana osoba miała koronawirusa w ciągu ostatnich 180 dni<sup>40</sup>. Dodatkowo taki certyfikat miał zawierać imię i nazwisko oraz datę urodzenia posiadacza, numer i datę wydania zaświadczenia. Posiadacz zaświadczenia miał – w złożeniu – legitymować się wersją papierową lub elektroniczną przedstawiającymi kod QR<sup>41</sup>. Kod QR miał przede wszystkim zapewniać bezpieczeństwo i autentyczność certyfikatu. Jak twierdził Komisarz ds. Sprawiedliwości Didier Reynders „Cyfrowy zielony certyfikat nie będzie warunkiem wstępnym swobodnego przepływu i nie będzie w żaden sposób dyskryminować”<sup>42</sup>.

---

-szczepien-parlament-ma-zdecydowac-o-przyspieszonym-zatwierdzeniu, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021 (dostęp: 26 IV 2021).

<sup>36</sup> *Posłowie za wprowadzeniem wspólnego świadectwa szczepień, ułatwiającego podróżowanie*, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/2/poslowie-za-wprowadzeniem-wspolnego-swiadectwa-szczepien> (dostęp: 17 IV 2021).

<sup>37</sup> *Tourism MEPs advocate common criteria for safe and clean travel*, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 25 II 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210219IPR98210/tourism-meps-advocate-common-criteria-for-safe-and-clean-travel> (dostęp: 26 II 2021).

<sup>38</sup> *Certyfikat szczepień: Parlament...*, op. cit.

<sup>39</sup> *What will be the “covid passport” of the European Union for travel during a pandemic*, <https://immigrantinvest.com/insider/eu-green-certificate-for-travel-in-2021-en/> (dostęp: 30 III 2021).

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> *Koronawirus: Komisja proponuje system zielonych zaświadczeń cyfrowych*, Komisja Europejska, Komunikat prasowy 17 III 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_21\\_1181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_1181) (dostęp: 25 III 2021).

Zapowiedziano, że certyfikat powinien być wydawany przede wszystkim obywatelom UE (a także Islandii, Norwegii, Szwajcarii, Liechtensteinu), członkom rodzin obywateli, rezydentom i obywatelom państw trzecich posiadającym prawo wjazdu na terytorium UE. Zasadą miało być wydanie zaświadczenia dla zatwierdzonych w Europie szczepionek. Państwa członkowskie miały same zdecydować o wydaniu certyfikatu, jeśli korzystają ze szczepionek niezatwierdzonych w UE. Ten krajowy mechanizm nie pozwolił jednak na swobodne podróżowanie po całej UE. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 projektu „cyfrowy zielony certyfikat” oznaczał interoperacyjny certyfikat zawierający informacje o stanie szczepień, testów i/lub wyzdrowieniu posiadacza, wydane w kontekście pandemii COVID-19. Warto podkreślić, że projektodawcy nie używali pojęć: „paszport” lub „dokument podróży”. Pod koniec kwietnia 2021 r. Parlament Europejski zaakceptował pomysł przygotowania certyfikatu szczepionkowego<sup>43</sup>. Posłowie proponowali, by „EU digital COVID certificate” (mający zastąpić Zielony Certyfikat Cyfrowy) mógł obowiązywać nie dłużej niż 12 miesięcy. Miał on przede wszystkim umożliwić swobodę przemieszczania się. 29 kwietnia 2021 r. przyjęto poprawki do propozycji mających obowiązywać obywateli UE<sup>44</sup> i obywateli państw trzecich<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> *Certyfikat szczepień UE na COVID-19 musi ułatwiać swobodne przemieszczanie się bez dyskryminacji*, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 29 IV 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210422IPR02606/certyfikat-szczepien-ue-na-covid-19-musi-ulatwiac-swobodne-przemieszczanie-sie> (dostęp: 25 VI 2021).

<sup>44</sup> Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 29 IV 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w celu ułatwienia swobodnego przepływu w czasie pandemii COVID-19 (Zielone zaświadczenia cyfrowe) (COM(2021)0130 – C9-0104/2021 – 2021/0068(COD))(1), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0145\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0145_PL.html) (dostęp: 15 V 2021).

<sup>45</sup> Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 29 IV 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram wydawania obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym lub legalnie przebywającym na terytorium państw członkowskich interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia (zielone zaświadczenie cyfrowe) oraz weryfikowania i uznawania takich zaświadczeń w czasie pandemii COVID-19 (COM(2021)0140 – C9-0100/2021 – 2021/0071(COD))(1), *Teksty przyjęte – Zielone zaświadczenie cyfrowe – obywatele państw trzecich – Czwartek, 29 IV 2021 r.* (europa.eu) (dostęp: 15 V 2021).

## 2. Certyfikat szczepionkowy w UE

Owoce kilkumiesięcznych prac nad uregulowaniem nowego instrumentu, jakim miał być certyfikat, stały się dwa rozporządzenia unijne z 14 czerwca 2021 r. w tej sprawie. Pierwsze z nich, rozporządzenie 2021/953, odnosi się do osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się<sup>46</sup>. Zmienienny jest już sam tytuł tego aktu, w którym zaznacza się, że certyfikaty COVID wydawane są w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii. Wątek ten jest osnową uzasadnienia rozporządzenia wyrażonego w jego motywach. Podkreśla się w nich wartość swobodnego przepływu osób i prawa każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się. Dalej zwraca się uwagę, że państwa członkowskie mogą, zgodnie z prawem Unii, ograniczyć to prawo z powodów związanych ze zdrowiem publicznym, przy czym wszelkie ograniczenia wprowadzone w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2 muszą być stosowane zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii, w szczególności z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji<sup>47</sup>. Drugie rozporządzenie, 2021/954, dotyczy wydawania certyfikatów COVID obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym lub zamieszkującym na terytoriach państw członkowskich<sup>48</sup>. W motywach zwraca się uwagę w pierwszej kolejności na wypracowaną w ramach dorobku Schengen swobodę przemieszczania się obywateli legalnie przebywających w państwach członkowskich po terytoriach pozostałych państw członkowskich przez okres 90 dni w każdym okresie 180-dniowym oraz podkreśla się, że rozporządzenie ma na celu ułatwienie stosowania zasad proporcjonalności i niedyskryminacji w odniesieniu do ograniczeń dotyczących

---

<sup>46</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 VI 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/25/2021/REV/1 (Dz. Urz. UE L 211 z 15 VI 2021, s. 1–22), dalej „rozporządzenie 2021/953”.

<sup>47</sup> Ibidem; zob. motyw 7.

<sup>48</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/954 z dnia 14 VI 2021 r. w sprawie ram wydawania obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym lub zamieszkującym na terytoriach państw członkowskich w czasie pandemii COVID-19 interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) oraz weryfikowania i uznawania takich zaświadczeń (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/26/2021/REV/1 (Dz. Urz. UE L 211 z 15 VI 2021, s. 24–28), dalej „rozporządzenie 2021/954”.



podróżowania podczas pandemii COVID-19, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego<sup>49</sup>. W warstwie merytorycznej, rozporządzenie 2021/954 odsyła do przepisów rozporządzenia 2021/953, wskazując, że stosuje się je wobec obywateli państw trzecich, którzy nie są objęci zakresem stosowania tego pierwszego aktu, ale którzy legalnie przebywają lub zamieszkują na terytorium państw członkowskich i są uprawnieni do podróżowania do innych państw członkowskich zgodnie z prawem Unii. W motywach obydwu rozporządzeń podnosi się, że wiele państw członkowskich uruchomiło lub planuje uruchomić inicjatywy prowadzące do wydawania jakiegoś rodzaju zaświadczeń o szczepieniu przeciwko COVID-19, jednak ich realna skuteczność w kontekście transgranicznym wymaga przyjęcia przez państwa członkowskie „wspólnego podejścia co do treści, formatu, zasad, norm technicznych oraz poziomu bezpieczeństwa takich zaświadczeń o szczepieniu”<sup>50</sup>.

Na określenie tzw. certyfikatu COVID rozporządzenie 2021/953 operuje terminem „unijne cyfrowe zaświadczenie COVID” i definiuje je jako „interoperacyjne zaświadczenie zawierające informacje na temat zaszczepienia posiadacza, jego wyniku testu lub powrotu do zdrowia, wydane w kontekście pandemii COVID-19”<sup>51</sup>. Zaświadczenie może więc potwierdzać którykolwiek z następujących faktów: otrzymania szczepionki przeciwko COVID-19 w państwie członkowskim wydającym zaświadczenie (zaświadczenie o szczepieniu); poddania się określonemu rodzajowi testu, wykonanemu przez pracowników medycznych lub wykwalifikowany personel testujący w państwie członkowskim w określonym dniu i z określonym wynikiem (zaświadczenie o wyniku testu); powrotu do zdrowia po odpowiednio potwierdzonym zakażeniu SARS-CoV-2 (zaświadczenie o powrocie do zdrowia).

Zaświadczenia wydawane są przez państwa członkowskie lub wyznaczone organy działające w ich imieniu w formie cyfrowej lub papierowej, lub w obu tych formach. Wybór formy należy do posiadacza. Informacje zawarte w zaświadczeniu mają dwojaką postać. Z jednej strony koniecznym wymogiem jest, by zaświadczenia zawierały interoperacyjny kod kreskowy zgodny z określonymi w rozporządzeniu specyfikacjami umożliwiającymi ich cyfrową weryfikację. Równocześnie informacje zawarte w zaświadczeniach muszą być przedstawione

<sup>49</sup> Ibidem, zob. motyw 1 i 11.

<sup>50</sup> Motyw 8 rozporządzenia 2021/953 i motyw 6 rozporządzenia 2021/954.

<sup>51</sup> Art. 2 pkt 2.

w formie czytelnej dla człowieka, co najmniej w języku urzędowym lub językach urzędowych wydającego państwa członkowskiego oraz w języku angielskim. Wymogiem rozporządzenia jest, by dokument był „przyjazny dla użytkownika”, co implikuje maksymalną możliwą prostotę formy i treści.

Rozporządzenie stanowi, że zaświadczenia o szczepieniu oraz o wyniku testu wydaje się na wniosek zainteresowanego lub automatycznie (w każdym jednak wypadku należy informować te osoby o prawie do otrzymania zaświadczenia), natomiast zaświadczenie o powrocie do zdrowia wydaje się na wniosek. Istotnym postanowieniem rozporządzenia jest to, że zaświadczenia wydaje się nieodpłatnie, a jedynie w przypadku powtarzającej się utraty zaświadczenia pobierane mogą być odpowiednie opłaty za wydanie nowego dokumentu.

Z punktu widzenia skuteczności zaświadczeń kluczowe jest postanowienie zobowiązujące Komisję i państwa członkowskie do tworzenia i utrzymywania tzw. ram zaufania unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID-19. Zgodnie z definicją zawartą w akcie „ramy zaufania” oznaczają zasady, polityki, specyfikacje, protokoły, formaty danych i infrastrukturę cyfrową, regulujące i umożliwiające niezawodne i bezpieczne wydawanie oraz weryfikowanie zaświadczeń w celu zapewnienia ich wiarygodności poprzez potwierdzenie ich autentyczności, ważności i integralności dzięki stosowaniu pieczęci elektronicznych<sup>52</sup>.

W kontekście celu rozporządzenia związanego z ułatwianiem realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się istotne znaczenie ma regulacja, w myśl której, w przypadkach gdy państwa członkowskie uznają zaświadczenia COVID, mają obowiązek powstrzymania się od wprowadzania dodatkowych ograniczeń (takich jak dodatkowy test w kierunku zakażenia, kwarantanna, samoizolacja), chyba że są one niezbędne i proporcjonalne do celów ochrony zdrowia publicznego w odpowiedzi na pandemię COVID-19, przy uwzględnieniu również dostępnych dowodów naukowych, w tym danych epidemiologicznych. W przypadku nałożenia takich dodatkowych ograniczeń, obowiązkiem państwa jest poinformowanie o tym Komisji i pozostałych państw członkowskich, w miarę możliwości na 48 godzin przed wprowadzeniem takich nowych ograniczeń.

Ramy czasowe stosowania rozporządzeń 2021/953 oraz 2021/954 określono na okres od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. Należy jednak

---

<sup>52</sup> Art. 2 pkt 11.



zaznaczyć, że w grudniu 2021 r. przyjęto regulacje, które ograniczają okres, przez jaki uznawane są zaświadczenia o szczepieniu do celów podróży wewnątrz UE do 270 dni od zakończenia serii szczepień (przepisy te weszły w życie 1 lutego 2022 r.)<sup>53</sup>. Aktualnie procedowana jest propozycja przedłużenia okresu obowiązywania omawianych regulacji o kolejny rok, tj. do 30 czerwca 2023 r.<sup>54</sup>

### 3. Charakter prawny certyfikatu szczepionkowego

W kontekście wskazanych powyżej propozycji wprowadzenia certyfikatów covidowych oraz ich wykorzystania pojawiają się wątpliwości: czym w istocie – z prawnego punktu widzenia – miałyby one być lub czym są? Innymi słowy: jaki byłby lub jest ich charakter prawny? Zarysowane wcześniej konstrukcje pozwalają na postawienie co najmniej jednego pytania: czy omawiane dokumenty należy pojmować istotnie jako *stricte* paszporty (skoro używa się niekiedy określenia „paszport szczepionkowy”), czy też jako inny, swoisty typ dokumentu podróży, czy też w ogóle należałoby im odmówić charakteru prawnego paszportu/dokumentu podróży? Wreszcie, na ile adekwatne jest określenie „zaświadczenie” użyte w przepisach unijnych? W ślad za odpowiedziami pojawią się kolejne pytania, odnoszące się do konsekwencji przyjęcia takiego czy innego stanowiska.

Pojęcia „dokumentu podróży” i „paszportu” pojawiają się w licznych aktach prawa międzynarodowego i unijnego, oczywiście także w prawie krajowym poszczególnych państw. Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, to wymienić należy w szczególności dokument podróży przewidziany w Konwencji Genewskiej<sup>55</sup>. Zgodnie z art. 28

---

<sup>53</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2288 z dnia 21 XII 2021 r. zmieniające załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 w odniesieniu do okresu uznawania zaświadczeń o szczepieniu wydawanych w formie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID wskazującego na zakończenie serii szczepień pierwotnych (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 458 z 22 XII 2021, s. 459–462.

<sup>54</sup> Przedłużenie obowiązywania rozporządzenia w sprawie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID, Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13375-Przed%C5%82uzenie-obowiazywania-rozporzadzenia-w-sprawie-unijnego-cyfrowego-zaswiadczenia-COVID\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13375-Przed%C5%82uzenie-obowiazywania-rozporzadzenia-w-sprawie-unijnego-cyfrowego-zaswiadczenia-COVID_pl) (dostęp: 20 IV 2022).

<sup>55</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 VI 1951 r. (Dz.U. 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517), dalej „Konwencja Genewska”; wydawanie

zasadą jest wydawanie uchodźcom przebywającym na terytoriach państw-stron dokumentów umożliwiających im podróżowanie poza ich terytoria.

W odniesieniu do prawa UE należy wskazać przede wszystkim kodeks graniczny Schengen<sup>56</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a posiadanie dokumentu podróży należy do fundamentalnych warunków wjazdu obywateli państw trzecich do państw strefy Schengen. Kodeks nie zawiera jednak definicji legalnej dokumentu podróży. Co więcej, powołany przepis wskazuje, że wjazd może nastąpić na podstawie dokumentu podróży lub „dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy”. Nie każdy zatem dokument urzędowy uprawniający do przekroczenia granicy jest w tym ujęciu dokumentem podróży; należy uznać, że kodeks wyróżnia inną kategorię dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy niż dokumenty podróży.

Warto zauważyć, że w wykazie uznawanych dokumentów podróży, dostępnym online w postaci bazy PRADO, paszporty i inne dokumenty podróży figurują obok siebie jako należące do jednej zbiorczej kategorii dokumentów podróży<sup>57</sup>. Obok dokumentów zawierających w nazwie wyrażenia „paszport”, „dokument podróży” pojawiają się niekiedy także inne, np. „laissez-passez”, „certyfikat”, „książeczka żeglarska”. Już pobieżny przegląd bazy pozwala zauważyć, że „paszportami” nazywa się nie tylko dokumenty podróży wydawane własnym obywatelom, lecz również te wydawane w pewnych okolicznościach cudzoziemcom. Pojęcie „dokumentu podróży” używane jest konsekwentnie w odniesieniu do dokumentów wydawanych uchodźcom na podstawie Konwencji Genewskiej. Ponadto, poszczególne państwa wydają także inne dokumenty noszące nazwę „dokumentów podróży”, niektóre kilka ich rodzajów.

Drugim unijnym aktem prawnym (obok kodeksu granicznego Schengen) kluczowym dla międzynarodowego ruchu osobowego jest

---

dokumentu uregulowane w art. 89i–89o Ustawy z dnia 13 VI 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1264 ze zm.).

<sup>56</sup> Rozporządzenie (WE) nr 526/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 III 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L. z 2016 r. Nr 77, str. 1 z późn. zm.), dalej „kgS”.

<sup>57</sup> PRADO – Publiczny rejestr online autentycznych dokumentów tożsamości i dokumentów podróży, <https://www.consilium.europa.eu/prado/pl/prado-start-page.html> (dostęp: 15 IV 2022).

Wspólnotowy Kodeks Wizowy<sup>58</sup>. Kodeks operuje zbiorczym pojęciem „dokumentu podróży”, który należy okazać przy ubieganiu się o wizę (art. 10 ust. 3 lit. b). Nie ma znaczenia jego szczególny rodzaj, pod warunkiem że jest to dokument uznawany przez co najmniej jedno państwo członkowskie za właściwy do umieszczenia wiz (art. 2 pkt 7) i spełnia wymogi dotyczące okresu ważności, daty wydania i wolnych stron określone w art. 12 Kodeksu.

Wreszcie, warto wymienić stosunkowo nową instytucję europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich<sup>59</sup>.

W tej europejskiej perspektywie, pomimo pewnych różnic w stosowaniu poszczególnych terminów, używanie pojęcia „paszport” może mieć jedynie znaczenie symboliczne, a nie opisujące jego prawny charakter. Trudno bowiem wyobrazić sobie – i nie ma takich pomysłów w przestrzeni publicznej – by informacja o stanie zdrowia (przechorowaniu COVID-19) czy przyjęciu szczepionki miała być zintegrowana z urzędowym dokumentem potwierdzającym tożsamość i uprawniającym do przekraczania granic. Wypada zwrócić uwagę, że nawet symboliczne określanie projektowanego dokumentu „paszportem” może budzić pewne wątpliwości – może bowiem sprawiać wrażenie legitymizowania idei uzależnienia prawa do przekraczania granic od bycia zaszczepionym, co dla znaczącej części ludności świata – w chwili pisania tego tekstu – nadal pozostaje nieosiągalne. Można zaryzykować twierdzenie, że znaczna część kontrowersji dotyczących tej instytucji wiąże się z oczywistym skojarzeniem, jakie nasuwa się publicystom i innym uczestnikom dyskusji na dźwięk słowa „paszport”. Zasadne więc wydaje się inne określenie, wykorzystujące termin „certyfikat” (Zielony Certyfikat Cyfrowy lub EU COVID Certificate) czy „zaświadczenie” (jak przyjęto w przedstawionym wyżej rozporządzeniu unijnym)<sup>60</sup>. Wypada

<sup>58</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 VII 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. Urz. UE L z 2009 r. Nr 243, s. 1 ze zm.), dalej „kw”.

<sup>59</sup> Przewidziany w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 z dnia 26 X 2016 r. w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celu powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz uchylającego zalecenie Rady z dnia 30 XI 1994 r. (Dz. Urz. UE L z dnia 17 XI 2016 r.); dokument, o którym mowa, wprowadzony został do obiegu 1 VIII 2017 r.

<sup>60</sup> *Koronawirus: Komisja proponuje system...*, op. cit.; zob. projekt rozporządzenia: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/en\\_green\\_certif\\_just\\_reg130\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/en_green_certif_just_reg130_final.pdf) (dostęp: 20 III 2021).

zaznaczyć, że w komunikacji ze strony organów UE jeszcze przed przyjęciem stosownych aktów prawnych wyraźnie wybrzmiewały głosy, że dokumenty te nie są dokumentami podróży<sup>61</sup>. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie 2021/953 wprost wymaga, by w treści każdego zaświadczenia o szczepieniu, wyniku testu lub powrocie do zdrowia znajdowała się informacja o treści „Niniejsze zaświadczenie nie jest dokumentem podróży”<sup>62</sup>.

W tym kontekście paszport szczepionkowy swym charakterem prawnym odpowiadałby najbardziej instytucji zaświadczenia. Zaświadczenie jest wszak urzędowym poświadczeniem określonych faktów lub stanu prawnego. W tym przypadku chodzi o poświadczenie faktu zaszczepienia (lub faktu przebycia choroby, posiadania przeciwciał itp.). Specyfika tak pojętego „zaświadczenia” zasadza się na jego szczególnej formie, transgranicznym wymiarze, przede wszystkim na zapewnieniu jego uznawalności poza granicami państwa, na obszarze którego zostało wydane.

Konsekwencją przyjęcia takiej konstrukcji na gruncie regulacji międzynarodowego ruchu osobowego (zasad wjazdu do poszczególnych państw) jest fakt, że posiadanie tego rodzaju zaświadczenia może stać się jednym z warunków wjazdu. Podobnie jak – przykładowo – dokument potwierdzający posiadanie odpowiedniej sumy na rachunku bankowym może potwierdzać, że wjeżdżający do danego państwa cudzoziemiec posiada wystarczające środki utrzymania, tak certyfikat szczepionkowy może potwierdzać, że wjeżdżający nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego w określonym aspekcie. Oczywiście nie można wykluczyć bardziej skomplikowanych regulacji, które mogą przewidywać zamiast wymogu okazania certyfikatu jakieś alternatywne sposoby zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, jak np. obowiązkowa kwarantanna lub samoizolacja osób wjeżdżających albo poddanie się takich osób odpowiednim testom czy innym procedurom medycznym. Nie ulega jednak wątpliwości, że w porównaniu z tego rodzaju wymogami, możliwość wjazdu za okazaniem określonego dokumentu stanowi ułatwienie.

W tym momencie pojawia się jednak pytanie, czy – i pod jakimi warunkami – taki instrument będzie zgodny z porządkiem konstytucyjnym, unijnym i międzynarodowym (przynajmniej w skali regionalnej – europejskiej).

<sup>61</sup> *Certyfikat szczepień UE na COVID-19 musi ułatwiać...*, op. cit.

<sup>62</sup> Art. 3 ust. 5.

#### 4. Uwarunkowania konstytucyjne, unijne i prawnomiędzynarodowe

Przed wszystkim należy zauważyć, że przepisy konstytucji poszczególnych państw członkowskich zawierają postanowienia gwarantujące istnienie zasady powszechności (uniwersalności) praw i obowiązków zawartych w ich tekstach. Oznacza to, że jeśli przepisy szczególne nie przewidują innych rozwiązań – cudzoziemcy mają takie same prawa i obowiązki jak ich obywatele.

W większości konstytucji zawarto również przepisy odnoszące się do obowiązku ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych przez władze państwowe. Takim przykładem jest art. 68 ust. 4 Konstytucji RP<sup>63</sup> – władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych (...). Artykuł ten wręcz nakazuje podjęcie działań zmierzających do zatrzymania rozprzestrzeniania się chorób, które zagrażają wielu ludziom. W literaturze podkreśla się, że chodzi nawet o to, by „stworzyć „system szybkiego reagowania” na wypadek nagłego wzrostu zapotrzebowania na pewną grupę świadczeń, szczególnie gdy chodzi o ryzyko wystąpienia chorób epidemicznych – zob. art. 68 ust. 4 Konstytucji<sup>64</sup>. Osiągnięcie celu związanego z powstrzymaniem epidemii może być związane z potrzebą wprowadzenia ograniczeń w zakresie takich praw i wolności jak wolność przemieszania się. Przy czym należy pamiętać, że wprowadzenie ograniczeń praw i wolności zapisanych w Konstytucji zawsze musi być konfrontowane z dwoma przesłankami: zakazem nadmiernej ingerencji w prawa i wolności oraz koniecznością wprowadzenia ograniczenia. Dlatego każdorazowo należy zadać pytania o: przydatność ograniczenia do osiągnięcia celu; wybór najłagodniejszego ograniczenia; adekwatność ograniczenia do celu<sup>65</sup>. Z zakazu nadmiernej ingerencji, będącego źródłem ogólnej formuły proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza trzy wymogi: użyteczność, konieczność i proporcjonalność w wąskim znaczeniu<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

<sup>64</sup> J. Trzciniński, M. Wiącek, *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, Lex.el.

<sup>65</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 VII 2013 r., sygn. akt P 56/11; OTK ZU Nr. 6/A/2013, poz. 85.

<sup>66</sup> Ibidem; Wyrok TK z 16 X 2014 r., sygn. akt SK 20/12; OTK-A 2014/9/102.

Warte podkreślenia jest również to, że konstytucje zawierają regulacje dotyczące możliwych ograniczeń praw i wolności z uwagi na konieczność ochrony zdrowia publicznego. Podobne możliwości wprowadzenia ograniczeń, z uwagi na ochronę życia i zdrowia, znajdują się w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)<sup>67</sup>.

Tak jak kontekst krajowy wymaga odniesienia się do konstytucji, tak kontekst unijny wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do Karty Praw Podstawowych UE<sup>68</sup>. Ochrona zdrowia od samego początku ujmowana była w najważniejszych aktach tworzących zręby Wspólnoty, jednak w obecnym stanie prawnym to Karta stanowi podstawę analizy treści prawa do ochrony zdrowia, interesującego nas w omawianej perspektywie<sup>69</sup>.

Chodzi o art. 35 Karty, w szczególności o zdanie drugie: „Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”. Jak pisze R. Tabaszewski, „[W] przeciwieństwie do innych systemów ochronnych miejsce zdrowia jako dobra chronionego przez KPP wyznacza już nie tyle stan zdrowia samej jednostki, co determinują go polityki wspólnotowe, mogące choćby potencjalnie wpłynąć na ten status”<sup>70</sup>.

KPP zawiera klauzulę dotyczącą ograniczeń praw i wolności. Zgodnie z art. 52 ust. 1 KPP ograniczenia te muszą być przewidziane w ustawie i szanować ich istotę oraz, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. W kolejnych ustępach wprowadzono jednak trzy zastrzeżenia. Po pierwsze, prawa uznane w Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Po drugie, w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję. Po trzecie, w zakresie, w jakim

<sup>67</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

<sup>68</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE.C. 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.), dalej „KPP” lub „Karta”.

<sup>69</sup> Zob. szerzej R. Tabaszewski, *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016, s. 143 i n.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 156.



Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. Uwarunkowania konstytucyjne zostały wskazane w poprzednim punkcie, z kolei te wynikające z EKPC zostaną przybliżone w kolejnym. W tym miejscu należy odnieść się do uwarunkowań traktatowych, zwłaszcza że akurat w kontekście przemieszczania się obywateli Unii mają one fundamentalne znaczenie.

Na wstępie wypada wskazać za M. Radajewskim, że nie ma wątpliwości, że KPP pozwala na ingerencję w sferę praw i wolności w ramach walki z epidemią (choć przywołana klauzula limitacyjna nie przewiduje w sposób wyraźny, że podstawą ingerencji w sferę praw i wolności może być ochrona zdrowia publicznego, to jednak pojęcie to mieści się w zakresie celów interesu ogólnego uznawanych przez UE, a te należy rekonstruować m.in. na podstawie traktatów europejskich, w tym art. 168 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (TFUE), zgodnie z którym ochrona zdrowia ludzkiego jest jedną z dyrektyw określania i urzeczywistniania wszelkich polityk i działań UE<sup>71</sup>. Kluczowe znaczenie ma tu art. 21 TFUE, w myśl którego „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania” (prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich uwzględniono zresztą również w art. 45 KPP). Prawo to ma znaczenie fundamentalne w tym sensie, że korzystanie z niego warunkuje korzystanie z innych swobód (np. swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług) czy praw (np. praw wyborczych). Szczegółowe warunki określa prawo unijne; podstawowym aktem prawa wtórnego w tym zakresie jest obecnie dyrektywa 2004/38 w sprawie prawa obywateli UE i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu<sup>72</sup>.

Można uznać, że wprowadzenie unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID mieści się w ramach polityk zapewniających wysoki poziom

<sup>71</sup> M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, w: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, pod red. T. Gardockiej, D. Jagiełło, Warszawa 2021, s. 79.

<sup>72</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 IV 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L. z 2004 r. Nr 158, s. 77).



ochrony zdrowia wymaganych przez KPP, a również w ramach prawnych określających korzystanie ze swobody przemieszczania się poprzez doprecyzowanie, że wjazd posiadacza dokumentu nie stanowi zagrożenia rozprzestrzenienia koronawirusa SARS-Cov-2. Podobnie jak w kontekście krajowych uwarunkowań konstytucyjnych wprowadzenie takiego rozwiązania ma charakter instrumentu pozwalającego uchylić pewne restrykcje wobec danej osoby (np. obowiązek odbycia kwarantanny), nie zaś formę uprzywilejowania kogoś lub ograniczenia w jego prawach. W tym duchu zostało sformułowane uzasadnienie do projektu rozporządzenia UE w sprawie Zielonych Certyfikatów (obecnie unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID)<sup>73</sup>.

Jeśli chodzi o wjazd obywateli państw trzecich, to podstawowe znaczenie ma kodeks graniczny Schengen<sup>74</sup>. Zgodnie z motywem 6 kodeksu „kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich”. Przy czym pojęcie „zagrożenie dla zdrowia publicznego” w rozporządzeniu „oznacza każdą chorobę mogącą przerodzić się w epidemię według definicji Międzynarodowych przepisów zdrowotnych Światowej Organizacji Zdrowia lub inną chorobę zakaźną lub zakaźną chorobę pasożytniczą, jeżeli są one objęte przepisami dotyczącymi ochrony, mającymi zastosowanie do obywateli państw członkowskich”<sup>75</sup>.

Bez wątpienia, w aspekcie konfrontacji zgłaszanych pomysłów i podejmowanych działań, ważne jest zgłoszenie, że kodeks graniczny Schengen wśród warunków wjazdu obywateli państw trzecich postuluje,

---

<sup>73</sup> Explanatory memorandum, 3. „This Regulation should not be understood as facilitating or encouraging the adoption of restrictions to free movement during the pandemic. Rather, it seeks to provide a harmonised framework for the recognition of COVID-19 health certificates in the event that a Member State applies such restrictions. Any limitations to the freedom of movement within the EU justified on grounds of public policy, public security or public health must be necessary, proportionate and based on objective and non-discriminatory criteria”.

<sup>74</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 III 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L. z 2016 r. Nr 77, s. 1 ze zm.).

<sup>75</sup> Art. 2 pkt 21 kgS.

by wjeżdżający (art. 6 lit. e) nie byli uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich. W trakcie odprawy osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii straż graniczna może sprawdzić krajowe i europejskie bazy danych w celu potwierdzenia, że takie osoby nie stanowią rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, stosunków międzynarodowych państw członkowskich lub zagrożenia dla zdrowia publicznego (art. 8). Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 3. obywatele państw trzecich podlegają szczegółowej odprawie przy wjeździe i wyjeździe, która pozwala na: weryfikację, czy dany obywatel państwa trzeciego, jego środek transportu i przewożone przez niego przedmioty nie stanowią prawdopodobnego niebezpieczeństwa dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregokolwiek z państw członkowskich. Weryfikacja taka obejmuje bezpośrednie sprawdzenie danych osób i wpisów ich dotyczących oraz, o ile to konieczne, wpisów dotyczących przedmiotów, zawartych w Systemie Informacyjnym Schengen i w krajowych bazach danych, oraz ewentualne działania, jakie należy podjąć w wyniku dokonania wpisu.

Wobec powyżej przedstawionych przepisów prawnych można więc skonstatować nie tylko, że zdrowie publiczne jest wartością wysoko chronioną, lecz również, że ochrona osób przebywających w UE może powodować wydanie decyzji o odmowie wjazdu na terytorium państwa przyjmującego. Tym samym, certyfikat szczepień może być okazywany przy wjeździe dla rozstrzygnięcia, czy dany wjeżdżający obywatel państwa trzeciego nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego – w celu uchylecia ewentualnego obowiązku odbycia kwarantanny czy wykonania testu.

Pomysł musi zostać także skonfrontowany z przepisami z zakresu międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka. Prawo do ochrony zdrowia zaliczane jest do praw człowieka drugiej generacji, a jednocześnie pozostaje w związku z prawami pierwszej generacji<sup>76</sup>. Bez

---

<sup>76</sup> T. Jasudowicz, *Prawo do ochrony zdrowia*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 491.

wątpienia kwestia ochrony zdrowia była przedmiotem wielu konwencji, deklaracji i umów międzynarodowych, które są częścią dorobku międzynarodowego porządku ochrony praw człowieka<sup>77</sup>. Jak podkreśla J. Barcik, w katalogu praw człowieka znajduje się, fundamentalne dla międzynarodowego prawa zdrowia publicznego, prawo do zdrowia<sup>78</sup>. Obie gałęzie prawa są ze sobą ściśle funkcjonalnie powiązane, czego wyrazem jest m.in. pojawienie się koncepcji *human rights based approach to health*<sup>79</sup>. Kwestie dotyczące ochrony zdrowia, procedur medycznych, praw pacjentów, wolności przemieszczania, a także zapobiegania, zwalczania i leczenia chorób epidemicznych, endemicznych, zawodowych i innych były wielokrotnie przedmiotem działalności prawodawczej Rady Europy. Prawo do ochrony zdrowia w myśl art. 11 Europejskiej Karty Społecznej obejmuje cel wyeliminowania, tak dalece jak to możliwe, przyczyn chorób oraz zapobieganie, tak dalece jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym<sup>80</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że niektóre prawa człowieka (np. wolność zgromadzeń) mogą być ograniczane, gdyby ich realizacja negatywnie wpływała na zdrowie publiczne. Wprowadzając ograniczenia w tym zakresie należy jednak wskazać, że jest to konieczne dla zachowania funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego.

Sytuacja związana z wybuchem pandemii i szukaniem sposobów na walkę z jej skutkami zaowocowała przygotowaniem na forum Rady Europy rezolucji na temat etycznych, prawnych i praktycznych rozważań wokół szczepień przeciwko COVID-19<sup>81</sup>. Z tekstu rezolucji można dowiedzieć się, że „szybkie wprowadzenie na całym świecie bezpiecznych i skutecznych szczepionek przeciwko COVID-19 będzie miało zasadnicze znaczenie dla powstrzymania pandemii, ochrony systemów opieki zdrowotnej, ratowania życia i pomocy w odbudowie globalnej gospodarki”. Jednocześnie dostrzega się niesłabnącą rolę nefarmaceutycznych

---

<sup>77</sup> M.in. art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka, art. 12 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r.; art. 24 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez ZO ONZ dnia 20 XI 1989 r., art. 12 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej przez ZO ONZ dnia 18 XII 1989.

<sup>78</sup> J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2013, s. 40.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 X 1961 r. (Dz.U. 1999 Nr 8, poz. 67).

<sup>81</sup> Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations, Resolution 2361 (2021), <https://pace.coe.int/en/files/29004/html> (dostęp: 21 VII 2021).

interwencji. Autorzy w pełni podzielają pogląd, że „wirus nie zna granic i dlatego w interesie każdego kraju jest współpraca w celu zapewnienia równego dostępu do szczepionek przeciwko COVID-19 na poziomie globalnym”. Stąd też, aby zapewnić skuteczność szczepionki, potrzebne jest również sprawiedliwe ich rozmieszczenie. Autorzy rezolucji ostrzegają przed „nacjonalizmem szczepionkowym”, który może zniweczyć dotychczas zaskakująco szybki i skuteczny wysiłek w zakresie szczepień. Wśród wielu postulatów stojących przed organizatorami szczepień, znalazły się:

- zapewnienie poszanowania zasady równego dostępu do opieki zdrowotnej (w tym szczepień) bez względu na płeć, rasę, religię lub status społeczno-ekonomiczny, zdolność do płacenia, lokalizację i inne czynniki, które często przyczyniają się do nierówności w populacji (7.2.1);
- opracowanie strategii sprawiedliwej dystrybucji szczepionek przeciwko COVID-19 w państwach członkowskich (7.2.2);
- postępowanie zgodnie z radami niezależnych krajowych, europejskich i międzynarodowych komisji i instytucji bioetycznych, a także WHO przy opracowywaniu tych strategii (7.2.2);
- zapewnienie równego traktowania osób należących do tych samych grup priorytetowych, ze szczególnym uwzględnieniem osób najbardziej narażonych, takich jak osoby starsze, osoby z chorobami podstawowymi i pracownicy służby zdrowia, zwłaszcza ci, którzy ściśle współpracują z osobami znajdującymi się w grupie wysokiego ryzyka, a także osoby pracujące w infrastrukturze podstawowej i usługach publicznych, w szczególności w służbach socjalnych, transporcie publicznym, organach ścigania i szkołach, a także osoby pracujące w handlu detalicznym (7.2.3);
- promowanie równego dostępu do szczepionek przeciwko COVID-19 między krajami poprzez wspieranie międzynarodowych wysiłków, takich jak Access to Covid-19 Tools Accelerator (ACT Accelerator) i jego ośrodek COVAX (7.2.4);
- dopilnowanie, aby każdy kraj był w stanie zaszczepić swoich pracowników służby zdrowia i grupy szczególnie narażone, zanim szczepienia zostaną przekazane grupom niezagrażonym, a tym samym rozważyć przekazanie dawek szczepionek lub zaakceptować priorytetowe traktowanie krajów, które jeszcze nie były w stanie tego uczynić, pamiętając, że sprawiedliwy i godziwy globalny przydział dawek szczepionek jest najskuteczniejszym sposobem pokonania pandemii i zmniejszenia związanych z nią obciążeń społeczno-ekonomicznych (7.2.6);

- zapewnienie, że szczepionki przeciwko COVID-19, których bezpieczeństwo i skuteczność zostały ustalone, będą dostępne dla wszystkich, którzy będą ich potrzebować w przyszłości, poprzez odwoływanie się, w razie potrzeby, do obowiązkowych licencji w zamian za opłacenie tantiem (7.2.7);
- dopilnowanie, aby obywatele zostali poinformowani, że szczepienie nie jest obowiązkowe i że nikt nie jest naciskany politycznie, społecznie lub w inny sposób, aby się zaszczepić, jeśli sam nie chce tego zrobić (7.3.1);
- dopilnowanie, aby nikt nie był dyskryminowany z powodu braku szczepienia, z powodu potencjalnego zagrożenia dla zdrowia lub braku chęci szczepienia (7.3.2).

Postulaty wskazane powyżej powinny znaleźć odzwierciedlenie w prawodawstwie państw członkowskich oraz w prawodawstwie unijnym. Rada Europy dostrzega, że dostęp do szczepionek może być powodem powstania dyskryminacji w tym zakresie. Stąd wszelkie środki i „wynałazki”, takie jak certyfikaty szczepionkowe winne być zweryfikowane w tym względzie.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze należy zauważyć, że instrument opisany w niniejszym artykule, w świetle ustaleń z zakresu nauki prawa administracyjnego, należy zakwalifikować jako zaświadczenie. Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID jest więc urzędowym poświadczeniem faktu lub stanu prawnego, które jest wydawane z uwagi na istnienie określonego przepisu prawa nakazującego jego wydanie lub z uwagi na wniosek zainteresowanego, który ze względu na interes prawny lub faktyczny wykazuje chęć jego uzyskania. Po drugie, unijne cyfrowe zaświadczenie COVID lub inne certyfikaty nie mogą być traktowane jako dokument podróży, w tym nie można ich nazywać paszportami. Nazywanie wspomnianych zaświadczeń paszportami autorzy uznają za przejaw wzniesienia niepotrzebnej sensacji. Po trzecie, certyfikaty szczepionkowe nie są przywilejem ani ograniczeniem, a jedynie instrumentem pozwalającym uchylić wobec osoby nimi się legitymującej ewentualne restrykcje w międzynarodowym ruchu osobowym (zakładając, że same restrykcje nie są bezprawne). Żądanie ich okazania jest nie mniej zasadne niż żądanie okazania

środków finansowych przy wjeździe na terytorium państwa. Ważne jest, by certyfikaty nie dawały uprawnień mogących przyczynić się do potęgowania różnic między tymi, którzy w warunkach ograniczonej dostępności szczepień mieli szansę się zaszczepić, a tymi którzy tej szansy nie mieli. Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID lub inny tego typu certyfikat powinny być jedną z możliwości pozwalających na wjazd do kraju w warunkach nadzwyczajnych, jakimi jest pandemia. Sytuacja nadzwyczajna wymaga nadzwyczajnych środków, które w naszym systemie już występują<sup>82</sup>. Jako takie powinny funkcjonować tylko do czasu powrotu do normalnych warunków. Po czwarte, certyfikat szczepionkowy nie ma charakteru dyskryminującego, ponieważ jedynie zdejmuje obciążenia, a nie je dodaje. Na koniec, certyfikaty szczepionkowe powinny być instrumentami wyłącznie w rękach państw lub organizacji państw, a nie podmiotów prywatnych.

Wyjątkowe okoliczności związane z pandemią pozwalają na wprowadzenie instrumentów nadzwyczajnych. W ocenie autorów certyfikaty szczepionkowe wpisują się w przestrzeń realizacji praw i wolności. Unijne cyfrowe zaświadczenia COVID pozwalają na realizację swobody przemieszczania się, prawa do poszanowania życia rodzinnego, aktywności zawodowej, a jednocześnie pozwalają na zwiększenie ochrony wartości wysoko ustanowionych w hierarchii, takich jak życie i zdrowie. Tak długo jak będą one konieczne, by zapanować nad pandemią, tak długo będą mogły być warunkowo dopuszczone. Certyfikaty, funkcjonujące w opisany wcześniej sposób, są zgodne z porządkiem konstytucyjnym państw Europy i są zgodne w ocenie autorów z prawem międzynarodowym, prawem podstawowym UE. Warto zwrócić uwagę, że podobne mechanizmy funkcjonowały już wcześniej, choć trzeba przyznać, że na zdecydowanie mniejszą skalę. Nie zachodzi również potrzeba rozważania, czy certyfikat spełnia test proporcjonalności, ponieważ nie ogranicza on praw i wolności – ogranicza jedynie restrykcje.

Autorzy uważają ponadto, że ze względów prakseologicznych i ekonomicznych mnożenie bytów jest niewłaściwe, stąd wyrażają uznanie wprowadzonej w życie koncepcji Komisji Europejskiej w zakresie przygotowania wspólnego rozwiązania. Na pochwałę zasługuje również fakt, że to rozwiązanie nie jest adresowane tylko do obywateli Unii Europejskiej. Kolejnym krokiem byłoby zwiększenie udziału UE i państw

---

<sup>82</sup> P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9/2020, s. 5, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> (dostęp: 12 IV 2021).



członkowskich w programie solidarnościowym, mającym na celu wsparcie dla krajów mniej zamożnych w udziale w globalnym programie szczepień<sup>83</sup>. Pewnym mankamentem, a zarazem wyzwaniem jest pochylenie się nad sytuacją osób o nieuregulowanym statusie migracyjnym. Zarówno z perspektywy ochrony zdrowia indywidualnego, jak i zatrzymania pandemii zasadne jest objęcie szczepieniami również tej grupy.

## A VACCINE CERTIFICATE AS AN INSTRUMENT OF LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL MOVEMENT OF PERSONS

### Summary

The SARS-CoV-2 pandemic affected almost all the inhabitants of the globe, and migrants were among those who felt it particularly hard. Their problems were largely related to numerous limitations in the international movement of persons. As part of the fight against these effects, national governments have initiated a discussion on the idea of launching vaccine certificates, sometimes called "Covid passports". The concept has been developed and has led to the adoption of specific solutions in various countries, as well as on a wider, regional scale, in particular in the form of the EU digital COVID certificate.

In the paper, the authors outline individual concepts and consider whether a vaccine certificate does indeed bear the features of a travel document and whether it is justified to use this term. They go on to contrast the idea of issuing such certificates with national, EU and regional law. Finally, they reflect on what formal and material conditions must be met by such a document in order to enable the holder to cross borders, and whether such tools can be reused in the event of future pandemics.

The research allows several conclusions to be formulated. The EU digital COVID certificate or other certificates cannot be regarded as travel documents, in particular, they cannot be called passports. Vaccine certificates are not meant to be a privilege or a restriction, but only an instrument that allows possible restrictions in the international movement of persons to be waived for the holder of the document (assuming that the restrictions themselves are not illegal). They should be considered a temporary measure, applied in extraordinary circumstances as an instrument in the hands of states or state organizations, not private entities. In such a formula, they can also be used in the event of similar epidemic threats in the future.

**Keywords:** migration – vaccine certificates – pandemic – foreigners

---

<sup>83</sup> Aktualnie odsetek w pełni zaszczepionych stanowi nieco ponad 59 proc. populacji świata, jednak proporcja zaszczepionych i niezaszczepionych jest zróżnicowana w poszczególnych państwach, w niektórych stanowi nadal mniej niż 10 proc.; zob. Our World in Data, [https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID\\_WRL](https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL) (dostęp: 21 IV 2022).



## LITERATURA

- Barcik J., *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2013.
- Certyfikat szczepień: Parlament ma zdecydować o przyspieszonym zatwierdzeniu, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/1/certyfikat-szczepien-parlament-ma-zdecydowac-o-przyspieszonym-zatwierdzeniu>, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021 (dostęp: 26 IV 2021).
- Certyfikat szczepień UE na COVID-19 musi ułatwiać swobodne przemieszczanie się bez dyskryminacji, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 29 IV 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210422IPR02606/certyfikat-szczepien-ue-na-covid-19-musi-ulatwiac-swobodne-przemieszczanie-sie> (dostęp: 25 VI 2021).
- Chiang R., *Malaysia's first Health Passport. Immunity formally accepted in Singapore*, <https://www.mobihealthnews.com/news/apac/malaysia-s-first-health-passport-immunity-formally-accepted-singapore> (dostęp: 2 III 2021).
- Chiang R., *Trials for COVID-19 vaccine passport system to commence on Sydney flights*, <https://www.healthcareit.com.au/article/trials-covid-19-vaccine-passport-system-commence-sydney-flights> (dostęp: 20 IX 2022).
- Costa-Font J., *Requiring vaccine passports for certain activities: discrimination or behavioural change*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/03/05/requiring-vaccine-passports-for-certain-activities-discrimination-or-behavioural-change/> (dostęp: 13 IX 2021).
- COVID-19 Travel Restrictions Output – 12 April 2021, *Global Mobility Restriction Overview*, s. 2, <https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-%E2%80%94-12-april-2021> (dostęp: 20 VI 2021).
- Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations, Resolution 2361 (2021), <https://pace.coe.int/en/files/29004/html> (dostęp: 21 VII 2021).
- DTM (COVID-19) *Global Mobility Restrictions Overview* – 11 April 2022, <https://migration.iom.int/reports/dtm-covid-19-global-mobility-restrictions-overview-11-april-2022> (dostęp: 14 IV 2022).
- Guadagno L., *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, „Migration Research Series” 2020, no. 60.
- Holmes K., Collins K., Cole D., *Biden administration helping develop standards to prove vaccination*, <https://edition.cnn.com/2021/03/28/politics/biden-administration-vaccination-passport/index.html> (dostęp: 5 IV 2021).
- Jasudowicz T., *Prawo do ochrony zdrowia*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Koronawirus: Komisja proponuje system zielonych zaświadczeń cyfrowych, Komisja Europejska, Komunikat prasowy 17 III 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_21\\_1181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_1181) (dostęp: 25 III 2021).
- Koronawirus – Raport Dnia. Sobota, 27 marca, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-03-27/koronawirus-raport-dnia-sobota-27-marca/?ref=slider> (dostęp: 28 III 2021).
- Leoński Z., Wojtczak K., *Komentarz do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, Poznań 1993.

- Loughnan C., Dehm S., *A COVID 'vaccine passport' may further disadvantage refugees and asylum seekers*, <https://theconversation.com/a-covid-vaccine-passport-may-further-disadvantage-refugees-and-asylum-seekers-155287> (dostęp: 22 VI 2021).
- Migration statistics update: the impact of COVID-19*, 29 I 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_232](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_232) (dostęp: 30 IX 2021).
- Our World in Data, [https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID\\_WRL](https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL) (dostęp: 21 IV 2022).
- Phelan A.L., *COVID-19 immunity passports and vaccination certificates: scientific, equitable, and legal challenges*, „The Lancet” 2020, vol. 395, no. 10237.
- Polska Agencja Prasowa, *Rząd Litwy zatwierdził „covidowy Paszport Możliwości”*, [www.pap.pl/aktualnosci/news,866278,rzad-litwy-zatwierdził-covidowy-paszport-mozliwosci.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,866278,rzad-litwy-zatwierdził-covidowy-paszport-mozliwosci.html) (dostęp: 12 V 2021).
- Polska Agencja Prasowa, *„The Times”: rząd Wielkiej Brytanii rozważa paszporty szczepionkowe dla turystów*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C809150%2Ctimes-rzad-wielkiej-brytanii-rozwaza-paszporty-szczepionkowe-dla-turystow> (dostęp: 12 II 2021).
- Posłowie za wprowadzeniem wspólnego świadectwa szczepień, ułatwiającego podróżowanie*, Parlament Europejski, Biuletyn, sesja plenarna 24–25 III 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/agenda/briefing/2021-03-24/2/poslowie-za-wprowadzeniem-wspolnego-swiadectwa-szczepien> (dostęp: 17 IV 2021).
- Radajewski M., *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, w: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, pod red. T. Gardockiej, D. Jagiełło, Warszawa 2021.
- Sherwood H., *UK church leaders warn against 'dangerous' vaccine passport plans*, „The Guardian” 17 IV 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/17/uk-church-leaders-warn-against-dangerous-vaccine-passport-plans> (dostęp: 10 VI 2021).
- Sikorski K., *Dania wprowadza cyfrowe paszporty, które pozwolą na swobodne podróże samolotami. Na początku biznesmeni*, <https://polskatimes.pl/dania-wprowadza-cyfrowe-paszporty-kture- pozwola-na-swobodne-podroze-samolotami-na-poczatku-biznesmeni/ar/c1-15425347> (dostęp: 5 IV 2021).
- Stary Testament, *Księga Kapłańska, Przepisy dotyczące trądu* (Kpł 13, 45–46), <https://biblia.deon.pl/rozdzial.php?id=90> (dostęp: 11 IV 2022).
- Stodolak S., *Behawioryzm wstrzykiwany. Paszportów covidowych należałoby zakazać?*, „Dziennik Gazeta Prawna” 23 IV 2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/8148210.stodolak-behawioryzm-medyczny-aphartheid-paszporty-covidowe.html> (dostęp: 7 VI 2021).
- Statistics on Migration to Europe*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_en#developmentsin20192018](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#developmentsin20192018) (dostęp: 21 IV 2022).
- Tabaszewski R., *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016.
- Tidy J., *Covid-19: Vaccines and vaccine passports being sold on darknet*, <https://www.bbc.com/news/technology-56489574> (dostęp: 26 III 2021).
- Thrasher S.W., *Global Vaccine Equity Is Much More Important Than 'Vaccine Passports' We need to suppress the level of SARS-CoV-2 in as many humans as possible as*

- quickly as possible*, „Scientific American” 2021, vol. 324, no. 4, <https://www.scientificamerican.com/article/global-vaccine-equity-is-much-more-important-than-vaccine-passports>, (dostęp: 12 VII 2021).
- Tourism MEPs advocate common criteria for safe and clean travel*, Parlament Europejski, Komunikat prasowy 25 II 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210219IPR98210/tourism-meps-advocate-common-criteria-for-safe-and-clean-travel> (dostęp: 26 II 2021).
- Trzciniński J., Wiącek M., *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 9/2020, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/arttykul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> (dostęp: 12 IV 2021).
- United Nations, World Health Organization, Fourth World Health Assembly, *WHO Regulations no. 2. International Sanitary Regulations*, 21 V 1951, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/101391/WHA4\\_60\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/101391/WHA4_60_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp: 10 III 2022).
- Vaccine passport may be a reality in June, opening doors to travel*, DutchNews.nl 5 V 2021, <https://www.dutchnews.nl/news/2021/05/vaccine-passport-may-be-a-reality-in-june-opening-doors-to-travel/> (dostęp: 6 V 2021).
- Voo T.C., Reis A.A., Thomé B. et al., *Immunity certification for COVID-19: ethical considerations*, „Bulletin of the World Health Organization” 2021, vol. 99(2), <https://www.who.int/bulletin/volumes/99/2/20-280701.pdf> (dostęp: 10 VIII 2021).
- What will be the “covid passport” of the European Union for travel during a pandemic*, <https://immigrantinvest.com/insider/eu-green-certificate-for-travel-in-2021-en/> (dostęp: 30 III 2021).
- Will I need a vaccine passport to go to the pub or travel abroad?*, <https://www.bbc.com/news/explainers-55718553> (dostęp: 15 VII 2021).
- Wojtczak K., *Karta Polaka*, „Materialne prawo administracyjne. Forum Naukowe” 2008, nr 5(23), pod red. Z. Janku.
- Wojtczak K., *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 3(23).
- Wojtczak K., *Organy publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, „Antidotum. Zarządzanie w opiece zdrowotnej” 1993, nr 10.
- Wojtczak K., *Prawna problematyka pobierania organów we Francji*, „Gazeta Lekarska” 1993, nr 4 i 5.
- Wojtczak K., *Prawna regulacja wjazdu cudzoziemców do Polski*, „Prawo i Administracja” 2002, t. I, pod red. R. Budzinowskiego.
- Wojtczak K., *Prawo człowieka do integralności – zagadnienia wybrane*, w: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, kom. red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000.
- Wojtczak K., *Prawo dziecka do ochrony zdrowia*, w: *Konwencja o prawach dziecka. Wybrane zagadnienia prawne i socjalne*, pod red. T. Smoczyńskiego, Warszawa 1994.
- Wojtczak K., *Problematyka prawa do ochrony zdrowia w świetle norm i zasad międzynarodowych i europejskich*, „Prawo i Administracja” 2003, t. II, pod red. R. Budzinowskiego.

- Wojtczak K., *Rozważania nad pojęciem pacjenta*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003.
- Wojtczak K., *Warunki wjazdu obywateli Wspólnot Europejskich do Polski*, w: *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego*, kom. red. Z. Janku et al., Poznań 1999.
- UNCTAD, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development. Transitioning to a New Normal*, Geneva 2020, [https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1_en.pdf) (dostęp: 21 IX 2021).
- Vaccine passport may be a reality in June, opening doors to travel*, May 5, 2021, DutchNews.nl, <https://www.dutchnews.nl/news/2021/05/vaccine-passport-may-be-a-reality-in-june-opening-doors-to-travel/> (dostęp: 6 V 2021).

MACIEJ KRUS<sup>\*</sup>, KATARZYNA ZAŃKO<sup>\*\*</sup>

## **Problematyka przejęcia w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w kontekście zakazu wywłaszczenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa**

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem artykułu jest omówienie wybranych skutków ostatecznej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa i wydanej na wniosek jej użytkownika wieczystego będącego podmiotem niepublicznym na podstawie art. 98 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup>. Podkreślenia wymaga, że chodzi o postępowanie, którego inicjatorem w omawianym przypadku może być wyłącznie użytkownik wieczysty nieruchomości, a którego skutki dotyczą również szczególnego rodzaju właściciela, jakim jest Skarb Państwa. Celem analizy jest w szczególności odpowiedź na pytanie, czy skutkiem takiej decyzji, wydawanej w zakresie działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne – zawężone w artykule, dla zachowania przejrzystości wyводу, do jednej z ich kategorii – dróg gminnych, jest: (1) zarówno wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego wyżej wskazanych działek, jak i odjęcie

---

<sup>\*</sup> Maciej Kruś, dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: mkrus@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8500-6927>.

<sup>\*\*</sup> Katarzyna Zańko, mgr, e-mail: kancelaria@katarzynazanko.pl.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1899 ze zm., dalej „u.g.n.”.

Skarbowi Państwa prawa ich własności (przejście tego prawa z mocy prawa na rzecz jednej z jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 98 ust. 1 u.g.n.), (2) wyłącznie wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego takich działek (z pozostawieniem ich własności przy Skarbie Państwa). Przedmiotowe pytanie powstaje w kontekście zakazu wywłaszczenia nieruchomości sformułowanego w art. 113 ust. 2 u.g.n. oraz szerokiego, konstytucyjnego rozumienia pojęcia wywłaszczenia.

## 1. Przykłady nabycia mienia komunalnego z mocy prawa

Ustawodawca niejednokrotnie przewidział konieczność wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w mienie niezbędne z punktu widzenia realizacji ich zadań i skorzystał w tym zakresie z konstrukcji przejścia prawa własności na właściwą jednostkę z mocy prawa (*ex lege*). Uwzględnienie tego szerszego kontekstu regulacji prawnych ma istotne znaczenie dla odczytania treści art. 98 ust. 1 u.g.n. przez pryzmat celu, jakiemu służy ten przepis.

Punktem wyjścia do analizy art. 98 u.g.n. są dla autorów artykułu przepisy Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>2</sup> oraz Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>, dotyczące własności dróg publicznych – dróg gminnych oraz nabywania przez gminy majątku odpowiedniego do realizacji przez nie zadań własnych w sprawach dróg gminnych. Przepisy te uzasadniają wprowadzenie przez ustawodawcę dalej idących regulacji, które pozwalają na realne wyposażenie gmin w nieruchomości, na których mają powstać drogi gminne.

W art. 2 ust. 1 u.d.p. wśród dróg publicznych, podzielonych ze względu na funkcje w sieci drogowej, są wymienione – obok kategorii dróg krajowych, powiatowych i wojewódzkich – drogi gminne, które zgodnie z art. 2a ust. 2 u.d.p. stanowią własność właściwego samorządu gminy. Regulacja ta nie stanowi jednak samoistnej podstawy nabycia prawa własności nieruchomości drogowej: „Brak w art. 2a ust. 2 u.d.p. jednoznacznej wypowiedzi ustawodawcy nie oznacza, że w obrocie prawnym funkcjonuje dualizm prawa własności, a więc że istnieje odrębne od nieruchomości prawo własności do drogi publicznej. Droga nie może zostać zaliczona do istniejących kategorii dróg publicznych, jeżeli nie stanowi własności podmiotu publicznego. Przejście prawa własności

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1376 ze zm., dalej „u.d.p.”.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559, dalej „u.s.g.”.

do nieruchomości zabudowanej drogą na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego jest warunkiem niezbędnym wydania aktu o zaliczeniu tej drogi do dróg publicznych (por. wyrok WSA w Gliwicach z 30 października 2008 r., II SA/Gl 498/2008, LexPolonica nr 1991227, wyrok WSA w Krakowie z 16 września 2008 r., III SA/Kr 267/2008, LexPolonica nr 1991145)<sup>4</sup>.

Przyjmuje się przy tym, że: „[d]rogi publiczne stanowią istotny składnik majątkowy własności publicznej. Własność publiczna jest częścią mienia publicznego, czyli mienia przysługującego Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego. Wyposażenie tych podmiotów we własność oraz inne prawa majątkowe jest niezbędne do zaspokajania potrzeb publicznych”<sup>5</sup>.

W celu umożliwienia podmiotom publicznym nabycia składników majątkowych, to jest nieruchomości służących realizacji dróg publicznych, i urzeczywistnienia celu art. 2a ust. 2 u.d.p. poprzez doprowadzenie do faktycznego nabycia przez podmioty publiczne własności nieruchomości pod drogi publiczne, ustawodawca przewidział szereg odrębnych regulacji. Najbardziej ogólnie sposoby nabycia mienia komunalnego reguluje od 27 maja 1990 r.<sup>6</sup> art. 44 u.s.g.

Jako pierwszy z nich, w art. 44 pkt 1 u.s.g., wskazane zostało nabycie mienia komunalnego z woli ustawodawcy na podstawie przepisów Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>7</sup>. Chodzi o art. 5 ust. 1 i ust. 2 tego aktu prawnego. Mieniem, które zostało skomunalizowane (*ex lege*) na ich podstawie, było mienie określone w tych przepisach jako „ogólnonarodowe (państwowe)”, ze wskazaniem konkretnych podmiotów będących jego dysponentami. „Podstawą nabycia deklaratoryjnego (z mocy ustawy) jest art. 5 ust. 1 pkt 1–3 oraz ust. 2 pkt 1–3 u.przep.wprow. [...] Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.przep.wprow. mienie ogólnonarodowe (państwowe) [...] stało się mieniem właściwych gmin (czyli gmin, na których terenie położone są składniki majątkowe tego mienia). [...] Mienie ogólnonarodowe (państwowe) obejmowało mienie Skarbu Państwa oraz mienie «należące» do państwowych jednostek

<sup>4</sup> P. Zaborniak, *Art. 2(a) pkt 4*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.

<sup>5</sup> P. Zaborniak, *Art. 2(a), pkt 2*, op. cit.

<sup>6</sup> Data wejścia w życie u.s.g.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.



organizacyjnych niemających osobowości prawnej”<sup>8</sup>. Deklaratoryjność, o której mowa w cytowanym komentarzu, należy odnosić do decyzji potwierdzającej skutek, który wystąpił wcześniej – tak jak wskazał autor cytowanego fragmentu – z mocy ustawy. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza wyposażenie gminy z mocy prawa w mienie dotychczas państwowe, potrzebne do realizacji jej zadań własnych, obejmujących w szczególności sprawy dróg gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.).

Nie jest więc niczym niespotykanym w polskim porządku prawnym pozbawienie Skarbu Państwa mienia na rzecz jednostki samorządu, wręcz przeciwnie – stosowne regulacje obowiązują od wprowadzenia zmian ustrojowych i stanowiły istotne podwaliny pod organizację mienia państwowego zmierzając właśnie w kierunku jego komunalizacji, jako preferowanego, mniej scentralizowanego sposobu zarządzania mieniem. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza wyposażenie gminy z mocy prawa w mienie dotychczas państwowe, potrzebne do realizacji jej zadań własnych, obejmujących w szczególności sprawy dróg gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.).

Wskazuje się, że „[k]olejną podstawą nabycia przez gminę ex lege prawa własności jest art. 98 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne gminne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym stała się ostateczną decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości lub uprawomocniło się orzeczenie sądu dotyczące jej podziału”<sup>9</sup>. Art. 98 ust. 1 u.g.n. stanowi więc inny przypadek nabycia mienia komunalnego, o którym mowa w art. 44 pkt 6 u.s.g. Do nabycia tego dochodzi z mocy prawa, co opisywane jest przez przedstawicieli doktryny jako sytuacja, w której „[...] skutki prawne, o których mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., w postaci utraty prawa własności czy wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego działek wydzielonych pod drogi publiczne, nie są przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w decyzji podziałowej, ale są ustawowym następstwem tej decyzji – tj. wydzielenia działki bądź kilku działek pod drogę publiczną”<sup>10</sup>. Jest to oczywiście jeden spośród innych przypadków, do których

<sup>8</sup> K. Bandarzewski, *Art. 44, pkt 1, akapit pierwszy i czwarty*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, LEX.

<sup>9</sup> K. Bandarzewski, *art. 44, pkt 23, akapit pierwszy*, op. cit.

<sup>10</sup> M. Durzyńska, *Wydzielanie działek pod drogi publiczne w procedurze podziału nieruchomości, pkt 3, akapit czwarty*, LEX. Pierwotna publikacja w: *„Samorząd Terytorialny”* 2020, nr 10, s. 58–68.

odnosi się art. 44 pkt 6 u.s.g., w ramach których jako klasyczny sposób nabycia mienia przez gminę można wskazać wywłaszczenie w rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 24 listopada 2004 r. stwierdził, że skutek przejęcia części nieruchomości przeznaczonej pod drogę z mocy prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. jest niezależny od woli gminy, a nawet wnioskodawcy, i określił nabycie własności nieruchomości przez gminę jako „przymusową komunalizację nieruchomości”<sup>11</sup>. Dodać przy tym należy, że okoliczność pochodzenia inicjatywy podziałowej od użytkownika wieczystego, a nie od właściciela nieruchomości nie może mieć charakteru rozstrzygającego w kwestii odjęcia Skarbowi Państwa prawa własności. Argument, że użytkownik wieczysty nie może decydować swoim działaniem o prawie głównym, nie ma w tym przypadku znaczenia, gdyż to nie użytkownik wieczysty ani nawet nie organ, który dokonuje podziału na wniosek użytkownika wieczystego, tylko ustawodawca, który w art. 98 ust. 1 u.g.n. przewidział – z mocy prawa – podwójny skutek podziału nieruchomości wydzielonych pod drogę w sytuacji, w której stanowią one własność Skarbu Państwa.

Analogiczną regulację jak art. 98 ust. 1 u.g.n. (Rozdział I Działu III ustawy: „Podziały nieruchomości”) zawiera art. 105 ust. 4 u.g.n.<sup>12</sup> (Rozdział II Działu III ustawy: „Scalanie i podział nieruchomości”), a także art. 12 ust. 4<sup>13</sup> Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>14</sup>. W przypadku dróg publicznych ustawodawca na gruncie powyższych przepisów nie wiąże skutku w postaci przejęcia prawa własności z treścią

---

<sup>11</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego (SN) z 24 XI 2004 r., sygn. akt V CK 164/04, LEX nr 1129168.

<sup>12</sup> „Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, a ustanowione na tych działkach prawo użytkowania wieczystego wygasa z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Jeżeli działki gruntu zostały wydzielone pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg, stosuje się odpowiednio art. 98 ust. 1”.

<sup>13</sup> „Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa:

- 1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych,
- 2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych

– z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna”.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 176.

indywidualnego aktu (decyzji administracyjnej) właściwego organu, tylko z treścią przepisu, nadając temu skutkowi charakter *ex lege*.

Uregulowania te świadczą o tym, że ustawodawca w sposób, który można uznać za jednolity, traktuje drogi publiczne jako szczególną kategorię mienia publicznego, która wymaga skutecznego przekazania odpowiednim podmiotom, wskazanym w art. 2a ust. 2 u.d.p. Zgodnie z tym ostatnim przepisem własność dróg powinna przysługiwać właściwym jednostkom samorządu terytorialnego (dla dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych – ust. 2) lub Skarbowi Państwa (wyłącznie dla dróg krajowych – ust. 1). Ma to na celu umożliwienie realizacji danej drogi publicznej i późniejsze zajmowanie się nią przez podmiot, do którego zadań własnych należą sprawy danej drogi. Wymaga to wyposażenia tych podmiotów w prawo własności nieruchomości, na których droga ma zostać zrealizowana.

## 2. Wykładnia art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami

### 2.1. Wykładnia językowa

Ze zdania pierwszego art. 98 ust. 1 u.g.n. wynika jednoznacznie, że decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości dokonany na wniosek właściciela, z dniem, w którym staje się ostateczna, powoduje przejście z mocy prawa (*ex lege*) własności działki wydzielonej pod drogę publiczną – drogę gminną na gminę. Takie uregulowanie jest jednak niewystarczające w bardziej skomplikowanej prawnie sytuacji, w której uprawnienia właścicielskie stykają się z uprawnieniami użytkownika wieczystego. W podstawowym ujęciu podziału nieruchomości ustawodawca przyjął ogólną regułę, że dokonuje się go na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1 u.g.n.). W przypadku gruntów wydzielonych pod inwestycje w zakresie dróg publicznych ustawodawca przypisał szczególne znaczenie wnioskowi składanym przez właścicieli oraz użytkowników wieczystych. W tym kontekście zdanie drugie art. 98 ust. 1 u.g.n. reguluje sytuację, w której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego. Rozpoczyna się ono od sformułowania: „[p]rzepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego [...]”. Słowo „przepis” można rozumieć jako zdanie pierwsze art. 98 ust. 1 u.g.n., cały ustęp 1 art. 98 u.g.n. albo jako całą jednostkę redakcyjną (art. 98 u.g.n. w całości).

W każdym z tych przypadków wykładnia semantyczna przepisu prowadzi do wniosku, że w sytuacji, w której podział nieruchomości został dokonany na wniosek użytkownika, „stosuje się także” zdanie pierwsze tego przepisu odnoszące się do przejścia prawa własności. Istotne jest przy tym słowo „także”, które oznacza, że zastosowanie oprócz art. 98 ust. 1 zdanie 2 u.g.n., znajdzie również (obok regulacji dotyczącej wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego) art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n., regulujący przejście prawa własności z mocy prawa na właściwy podmiot. Oczywiście taka sytuacja występuje tylko wówczas, gdy wydzielenie działki gruntu pod drogę publiczną następuje na rzecz innego podmiotu publicznego niż dotychczasowy właściciel. W przeciwnym wypadku, gdy nie zachodzi potrzeba zmiany właściciela, dojdzie tylko do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego.

Zastrzeżenie „z tym że” użyte w art. 98 ust. 1 zdanie 2 u.g.n. („z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne”) oznacza zróżnicowanie skutków prawnych zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n. w odniesieniu do prawa własności i prawa użytkowania wieczystego odnoszących się do wydzielonej działki gruntu w związku z podziałem nieruchomości.

Z powyższego wynika, że w sytuacji, w której z nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa zostaną wydzielone działki gruntu pod drogę publiczną – w rozważanym przypadku drogę gminną, z mocy prawa wystąpią dwa jednoczesne skutki prawne podziału nieruchomości w odniesieniu do działek gruntu wydzielonych pod drogę publiczną, tj. „z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna”. Po pierwsze wygaśnie prawo użytkowania wieczystego, po drugie – prawo własności nieruchomości przejdzie na gminę.

Takie stanowisko prezentuje także M. Wolanin: „[z] ustawowego sformułowania stosowania art. 98 ust. 1 GospNierU także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, należy wywnioskować, iż wobec tych nieruchomości stosuje się także ustawową regułę, iż wydzielone z nieruchomości działki gruntu pod drogi publiczne przechodzą z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> M. Wolanin, *Art. 98, pkt 10, akapit trzeci (Rozdział 11. Wyzdzielanie działek gruntu pod drogi publiczne)*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Jaworskiego, Warszawa 2021, Legalis.

Art. 98 ust. 1 u.g.n. nie różnicuje prawnych skutków podziału w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości, z której wydzielana jest działka pod drogę publiczną. Nie zawiera wyłączenia w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, z których wydzielane są działki pod drogi gminne, powiatowe lub wojewódzkie. Nie ma w nim odesłania do przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w szczególności do art. 113 ust. 2 u.g.n. (Rozdział 4 Działu III ustawy: „Wywłaszczanie nieruchomości”). Nie ma również podstaw do tego, by przepisy o wywłaszczaniu nieruchomości (Rozdział 4 Działu III u.g.n.) stosować bez takiego odesłania.

Takie rozumienie art. 98 ust. 1 u.g.n. wspiera również treść art. 98 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym właściwy organ składa wnioski o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne. Podstawę wpisu praw tych podmiotów do księgi wieczystej stanowi ostateczna decyzja zatwierdzająca podział. Zdaniem autorów redakcja art. 98 ust. 2 u.g.n. potwierdza prezentowaną wyżej wykładnię art. 98 ust. 1. Przyjmując odmienną – nieuzasadnioną zdaniem autorów artykułu – wykładnię tzn., że odwołanie do „przepisu” zawarte w art. 98 ust. 1 zdanie 2 u.g.n. („Przepis ten stosuje się także do [...]”) dotyczy całego art. 98, należałoby oczekiwać, że ustawodawca uwzględniłby odmienności związane z wpisami w księdze wieczystej, w sytuacji w której doszło do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego bez zmiany właściciela nieruchomości (wykreślenie jedynie wpisu dotyczącego prawa użytkowania wieczystego, bez wpisu prawa własności). Okoliczność, że ustawodawca nie zdecydował się na wyraźne wyłączenie z zakresu art. 98 ust. 2 u.g.n. sytuacji dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego, wspiera kierunek wykładni art. 98 ust. 1 u.g.n. jako powodującego podwójny skutek, o którym mowa powyżej.

Co więcej, przyjmując taką odmienną wykładnię, od racjonalnego ustawodawcy można by wymagać, aby przewidział odpowiednie rozszczenie gminy w stosunku do Skarbu Państwa o przeniesienie własności nieruchomości na gminę, które podlegałoby ujawnieniu w księdze wieczystej zgodnie z art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>16</sup> w hipotetycznej sytuacji, w której prawo własności działki wydzielonej pod drogę gminną pozostawałoby przy

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2204 ze zm.

Skarbie Państwa. Tymczasem art. 98 ust. 2 u.g.n. nie zawiera żadnego wyłączenia czy zastrzeżenia ani nie przyznaje roszczenia odnoszącego się do nieruchomości Skarbu Państwa. Brak wyposażenia gminy w odpowiednie roszczenie w stosunku do Skarbu Państwa, w przypadku przyjęcia, że w wyniku podziału dokonanego na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości pozostaje własnością Skarbu Państwa, uniemożliwiłaby realizację drogi gminnej w sposób sprzeczny z celem art. 98 ust. 1 u.g.n.

Ta sama uwaga o braku wyłączenia czy zastrzeżenia odnoszącego się do nieruchomości Skarbu Państwa dotyczy zastosowania art. 98 ust. 3 u.g.n.: „Za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości”.

Zdanie drugie cytowanego przepisu zawiera wyraźne odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 131 u.g.n. (Rozdział 5 Działu III u.g.n.: „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”), dotyczącego przyznawania nieruchomości zamiennych w ramach odszkodowania za wywłaszczenia. Natomiast zdanie trzecie art. 98 ust. 3 u.g.n. nakazuje stosować wprost zasady i tryb ustalania i wypłacania odszkodowania obowiązujące przy wywłaszczeniu nieruchomości (Rozdział 5). Prowadzi to do wniosku, że jeżeli celem ustawodawcy byłoby stosowanie do sytuacji stanowiących przedmiot art. 98 ust. 1 u.g.n. przepisów szczególnych z innego rozdziału ustawy, to znalazłoby to wyraz w treści tego przepisu – dotyczy to w szczególności art. 113 ust. 2 u.g.n., o którym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Co więcej, przez dwukrotne użycie w art. 98 ust. 3 u.g.n. spójnika „lub” (alternatywy łącznej) pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym przepis odnosi się również do sytuacji, w której jednocześnie dochodzi do wygaśnięcia użytkowania wieczystego i przeniesienia prawa własności. Stanowisko takie potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 2 grudnia 2016 r.: „[...] ustawodawca zarówno w art. 98 ust. 3, jak i w art. 131 u.g.n. dopuścił, aby niezależnie od tego kto był wnioskodawcą w sprawie o podział nieruchomości, z wnioskiem o ustalenie odszkodowania mógł wystąpić zarówno użytkownik wieczysty nieruchomości, jak i jej właściciel. Dowodzi



tego użycie przez ustawodawcę w art. 98 ust. 3 u.g.n. spójnika «lub» oznaczającego – zgodnie z zasadami logiki, mającymi zastosowanie w technice prawodawczej – alternatywę łączną, zamiast użycia spójnika «albo» bądź zawarcia w tym przepisie stwierdzenia bardziej jeszcze kategoriycznego np.: «wyłącznie»<sup>17</sup>.

Dodać należy, że w cytowanym orzeczeniu NSA nie miał wątpliwości co do tego, że na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. dochodzi do przejścia *ex lege* własności nieruchomości ze Skarbu Państwa na gminę obok wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego: „[w] związku z powyższym zauważyć należy, że w analizowanej sprawie niesporny był fakt, iż na skutek podziału nieruchomości, stanowiącej własność Skarbu Państwa a która była obciążona prawem użytkowania wieczystego, doszło do przejścia – z mocy prawa (art. 98 ust. 1 u.g.n.) – własności części tej nieruchomości przez Gminę O.”<sup>18</sup>.

Z powyższego wynika, że wykładnia językowa art. 98 ust. 1 u.g.n., także w powiązaniu z interpretacją art. 98 ust. 2 i 3 u.g.n., uzasadnia twierdzenie, że wydana na wniosek użytkownika wieczystego ostateczna decyzja administracyjna zatwierdzająca podział nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu Państwa wywiera z mocy prawa podwójny skutek w postaci wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego wydzielonych działek i jednocześnie przejście prawa własności tych działek ze Skarbu Państwa na rzecz jednej z jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 98 ust. 1 u.g.n.

Gdyby przyjąć odmienną interpretację i dojść do wniosku – nieuprawnionego zdaniem autorów artykułu – że art. 98 ust. 1 u.g.n. reguluje jedynie wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, a do przejścia prawa własności z gminy na Skarb Państwa wymagane byłoby podjęcie dodatkowych czynności, np. zawarcie umowy sprzedaży, zamiany czy darowizny, wymagałoby to interwencji ustawodawcy. W obecnym stanie prawnym nie znajduje to uzasadnienia. Powodowałoby to również problemy natury praktycznej, związane z brakiem narzędzi prawnych, które zapewniłyby przeniesienie własności takiej nieruchomości ze Skarbu Państwa na gminę np. w sytuacji, w której strony nie mogłyby osiągnąć porozumienia co do rodzaju czynności prawnej przenoszącej własność czy odpłatności z tego tytułu. W konsekwencji mogłoby to wstrzymać realizację gminnej inwestycji drogowej.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 2 XII 2016 r., sygn. akt I OSK 192/15, LEX nr 2248309.

<sup>18</sup> Ibidem.



## 2.2. Wykładnia porównawcza

Wnioski związane z użyciem przez ustawodawcę w art. 98 ust. 1 u.g.n. wyrazu „także” oraz dwukrotnie partykuły łącznej („lub”) w art. 98 ust. 3 u.g.n. wspiera analiza porównawcza treści art. 105 ust. 4 u.g.n. zdanie pierwsze, zawartego w rozdziale 2 ustawy dotyczącym scalania i podziału nieruchomości. Przepis ten ma następującą treść: „Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, a ustanowione na tych działkach prawo użytkowania wieczystego wygasa z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości”.

W pierwszym zdaniu tego przepisu ustawodawca, poprzez użycie spójnika łącznego „a” wskazał na możliwość jednoczesnego zaistnienia z mocy prawa skutków w postaci przejścia prawa własności i wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego. Ten sposób interpretacji art. 105 ust. 1 zd. pierwsze u.g.n. prezentuje także E. Bończak-Kucharczyk: „Datą przejścia własności działek wydzielonych pod nowe drogi i pod poszerzenie dróg istniejących lub datą wygaśnięcia użytkowania wieczystego ustanowionego na tych działkach jest dzień wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Samo przejście własności lub wygaśnięcie użytkowania wieczystego następuje z tą chwilą z mocy prawa. Taki skutek związany jest z każdym postępowaniem w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, niezależnie od tego, czy postępowanie prowadzone było z urzędu czy na wniosek”<sup>19</sup>.

Zarówno art. 98 ust. 1, jak i art. 105 ust. 4 zdanie pierwsze u.g.n. mają ten sam cel (wyposażenie jednostki samorządu terytorialnego w mienie dla realizacji zadania własnego w zakresie dróg publicznych) i z tego względu powinny być interpretowane podobnie. Różnią się tylko momentem, w którym te skutki następują – z uwagi na odmienną procedurę scalania i podziału nieruchomości oraz podstawę prawną przejścia własności lub wygaśnięcia użytkowania wieczystego (na podstawie uchwały rady gminy w sytuacji objętej dyspozycją art. 105 ust. 4 u.g.n. zamiast decyzji podziałowej, jak w przypadku zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n.). Te różnice nie niweczą omawianego podwójnego skutku obu przepisów w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego.

<sup>19</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Art. 105, pkt 3 akapit piąty i szósty*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

### 2.3. Wykładnia celowościowa

Przy odczytywaniu treści art. 98 ust. 1 u.g.n. istotne znaczenie ma sygnalizowany wcześniej cel, jakiemu ten przepis służy. Chodzi bowiem o realizację celu publicznego, który w przypadku dróg gminnych realizowany jest na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ewentualnie – na podstawie odrębnej ustawy – na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wywołującej analogiczny skutek w postaci przejścia *ex lege* prawa własności, o czym była już mowa).

Takie stanowisko zaprezentował Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 23 września 2014 r.: „[a]rt. 98 ust. 1 u.g.n. służy dokonaniu efektywnego podziału nieruchomości na wniosek właściciela o ile miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa przebieg drogi publicznej (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 413/08) [...]. W takim wypadku, jedną z nieruchomości powstałych w wyniku podziału na wniosek przejmuje za odszkodowaniem jednostka samorządu terytorialnego z obowiązkiem wybudowania na niej przewidzianej w planie drogi publicznej”<sup>20</sup>.

Przyjęcie wykładni art. 98 ust. 1 u.g.n. jako przepisu, który w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa wywiera jedynie skutek w zakresie wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego pozostawałoby w sprzeczności z celem tego przepisu, jakim jest wyposażenie gminy w nieruchomość służącą wybudowaniu na niej drogi gminnej. W sytuacji, w której decyzja podziałowa wydana na wniosek użytkownika wieczystego powoduje wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, ale nie powoduje przejścia prawa własności, gmina nie miałaby żadnego prawa do wydzielonej działki gruntu ani nawet skutecznego roszczenia w stosunku do jej właściciela – Skarbu Państwa.

Art. 13 ust. 1 u.g.n., dopuszczający obrót nieruchomościami w drodze cywilnoprawnej nie może zostać uznany za wystarczający w tym zakresie. Oczywistym faktem jest, że sprzedaż nieruchomości wymaga uzgodnienia przez strony m.in. ceny. W sytuacji potencjalnej niezgodności pomiędzy wycenami nieruchomości sporządzonymi na zlecenie Skarbu Państwa oraz gminy, a także w braku zbliżenia stanowisk stron, gmina

<sup>20</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, OTK-A 2014, nr 8, poz. 93.

nie dysponowałyby roszczeniem o zawarcie umowy. Co więcej, gmina nie mogłaby wywłaszczyć Skarbu Państwa w trybie art. 112 i następne u.g.n. z uwagi na znajdującą zastosowanie w takim wypadku regulację art. 113 ust. 2 u.g.n., o której będzie jeszcze mowa. Jeśli więc Skarb Państwa w omawianej sytuacji z jakichkolwiek względów odmówiłby zbycia nieruchomości na rzecz gminy, gmina zostałaby pozbawiona możliwości zrealizowania drogi gminnej. Prowadziłoby to do dalej idącego wniosku, że już na etapie planowania dróg gminnych, gmina powinna uzyskać jakąś formę zapewnienia ze strony Skarbu Państwa, że własność nieruchomości państwowej zostanie przeniesiona na gminę w przypadku, gdyby wniosek o jej podział złożył użytkownik wieczysty. W przeciwnym wypadku zaplanowanie drogi gminnej przechodzącej przez nieruchomości Skarbu Państwa miałyby charakter iluzoryczny. W praktyce prowadziłoby to co najmniej do wydłużenia procesu realizacji gminnych inwestycji drogowych, a w dalej idących przypadkach nawet do ich zablokowania.

Dodać należy, że ewentualne roszczenie gminy musiałoby znajdować oparcie w przepisie prawa nakładającym na Skarb Państwa obowiązek sprzedaży na rzecz gminy nieruchomości pod drogę gminną, a takiego przepisu nie ma. Odwołując się więc po raz kolejny do założenia o racjonalności ustawodawcy, stwierdzić należy, że brak „automatycznego” (*ex lege*) przejścia prawa własności Skarbu Państwa na gminę łącznie z wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego byłby nie do pogodzenia z celem art. 98 ust. 1 u.g.n. i uniemożliwiłby jego efektywną realizację.

## 2.4. Wykładnia historyczna

Dla wzmocnienia argumentacji przedstawionej powyżej można pomocniczo odwołać się do wykładni historycznej art. 98 ust. 1 u.g.n., która pokazuje sens zmian wprowadzanych przez ustawodawcę w zakresie tego przepisu.

Do 14 lutego 2000 r. art. 98 ust. 1 u.g.n. miał następujące brzmienie: „Działki gruntu wydzielone pod drogi z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Jeżeli podział nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa został

dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi przechodzi na rzecz gminy. Jeżeli podział nieruchomości stanowiącej własność gminy został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi wygasa<sup>21</sup>.

W wyniku zmiany tego przepisu<sup>22</sup> przejście prawa użytkowania wieczystego na gminę, o którym mowa w zdaniu drugim powyższego przepisu zostało zastąpione rozwiązaniem polegającym na wygaśnięciu tego prawa („Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne” – zdanie drugie art. 98 ust. u.g.n. w brzmieniu wprowadzonym z dniem 15 lutego 2000 r.). A skoro tak, to konieczne stało się przejście prawa własności na gminę w celu wyposażenia jej w prawo umożliwiające realizację drogi gminnej.

Powyżej wskazana zmiana ma istotny charakter i potwierdza przedstawioną powyżej interpretację art. 98 ust. 1 u.g.n. Uzasadnione jest twierdzenie, że celem ustawodawcy było usunięcie wcześniejszej rozbieżności pomiędzy skutkami podziału nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego w dwóch sytuacjach: (1) gdy gmina była właścicielem nieruchomości ze skutkiem wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego oraz (2) gdy nieruchomość stanowiła własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa ze skutkiem przejścia prawa użytkowania wieczystego na gminę. O ile w pierwszym przypadku gmina w wyniku zastosowania art. 98 ust. 1 mogła jako właściciel nieruchomości nieobciążonej prawem użytkowania wieczystego wybudować drogę i nadać jej kategorię drogi gminnej, o tyle w drugim przypadku mogła – co do zasady – drogę wybudować, ale nadanie jej kategorii drogi gminnej wymagało uprzedniego nabycia prawa własności do nieruchomości drogowej. Nie pozwalało to na pełną realizację celu art. 98 ust. 1 u.g.n., co zostało dostrzeżone przez ustawodawcę. Potrzeba ujednoczenia skutków tego przepisu w odniesieniu do nieruchomości wydzielanych pod drogi gminne znalazła wyraz w działaniu

<sup>21</sup> Ustawa o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu nadanym w 2000 r. (tekst jedn. Dz.U. 2000 r. Nr 46, poz. 543).

<sup>22</sup> Na podstawie art. 1 pkt 37 Ustawy z dnia 7 I 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70 ze zm.).

ustawodawcy i omawianej zmianie ustawy. Z przedstawionej zmiany przepisu art. 98 ust. 1 u.g.n. wynika, że zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie pozbawienia Skarbu Państwa własności nieruchomości z przeznaczeniem jej na realizację drogi publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

### 3. Decyzja podziałowa a zakaz wywłaszczania nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 113 ust. 2 u.g.n.

W kontekście skutków art. 98 ust. 1 u.g.n. w orzecznictwie pojawia się zagadnienie stosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. zdanie pierwsze, zgodnie z którym „[n]ieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona”. Na tej podstawie formułowana jest czasami teza<sup>23</sup>, że nie jest możliwe pozbawienie własności Skarbu Państwa również w przypadku, o którym mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n. Taka interpretacja oparta jest na błędnym – zdaniem autorów artykułu – założeniu, że art. 113 ust. 2 u.g.n. w ogóle znajduje zastosowanie do sytuacji objętych dyspozycją art. 98 ust. 1 u.g.n.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na systematykę przepisów przyjętą w ustawie. Zarówno art. 98, jak i 113 ust. 2 znajdują się w Dziale III u.g.n. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”. Zostały jednak umieszczone w innych rozdziałach: art. 98 u.g.n. znajduje się w Rozdziale 1 „Podziały nieruchomości”, natomiast art. 113 ust. 2 znajduje się w Rozdziale 4 „Wywłaszczanie nieruchomości”. Dodać przy tym należy, że omawiany wyżej art. 105 ust. 4 u.g.n. również znalazł się w Dziale III, ale w Rozdziale 2 „Scalanie i podział nieruchomości”. Oznacza to, że każdy z tych przepisów z woli ustawodawcy ma zastosowanie do specyficznej kategorii spraw: podziałów nieruchomości, scalania i podziałów nieruchomości czy wywłaszczania nieruchomości, a nie do wszystkich tych spraw jednocześnie.

Art. 113 ust. 2 u.g.n. jest zatem przepisem wprowadzającym zakaz wywłaszczania nieruchomości Skarbu Państwa w wąskim rozumieniu pojęcia „wywłaszczenie” przyjętym w poprzedzającym go art. 112 ust. 2 u.g.n. Przepis ten stanowi, że: „[w]ywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w **drodze decyzji**, prawa własności,

<sup>23</sup> Przykładowo: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 11 IX 2014 r., sygn. akt II SA/Op 319/14, LEX nr 1513440; wyrok SN z 6 XII 2013 r., sygn. akt I CSK 101/13, LEX nr 1439374.

prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”. Tak ujęte pojęcie, którego istotę stanowi element władczy w postaci decyzji administracyjnej, określane jest mianem wywłaszczenia w znaczeniu formalnym, w wąskim znaczeniu nadanym mu w przedstawionej definicji ustawowej. Przeciwwstawiane jest ono wywłaszczeniu w znaczeniu szerokim, określanym jako materialne: „[...] w przepisach działu III rozdziału 4 u.g.n. «Wywłaszczenie nieruchomości» pojawia się **wywłaszczenie w znaczeniu formalnym**. W przepisach tych mowa jest bowiem o wywłaszczeniu nieruchomości, przez co – biorąc pod uwagę sposób sformułowania innych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami – należy rozumieć odjęcie (art. 112 ust. 1 u.g.n.) albo ograniczenie (art. 124–126 u.g.n.) prawa własności, prawa użytkowania wieczystego albo innych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomościach. Przy tym wzmiankowane przepisy wiążą instytucję wywłaszczenia nieruchomości wyłącznie z działaniem władzy wykonawczej (egzekutywy), i to wyłącznie w formie decyzji administracyjnej. Obecnie wywłaszczenie, o jakim mowa w powołanych przepisach, może bowiem zostać dokonane wyłącznie w formie decyzji administracyjnej. Takie ujęcie instytucji wywłaszczenia nieruchomości stanowi podstawę do rozróżniania wywłaszczenia w ogólności, ale także wywłaszczenia nieruchomości w znaczeniu formalnym oraz w znaczeniu materialnym. Szczególnym przypadkiem wywłaszczenia nieruchomości w znaczeniu materialnym, a więc wywłaszczenia *de facto*, jest tzw. wywłaszczenie planistyczne, dokonane przez uchwalenie planu miejscowego, mocą którego właścicielowi nieruchomości odbiera się możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”<sup>24</sup>.

Okoliczność wywłaszczenia nieruchomości na podstawie decyzji ma istotne znaczenie dla przeciwstawienia tej instytucji pozbawieniu własności nieruchomości na mocy przepisu ustawy, tak jak przewiduje to art. 98 ust. 1 u.g.n. Zwrócił na to uwagę NSA w cytowanym już wyżej wyroku z 2 grudnia 2016 r.: „[s]łusznie też zauważa autor skargi kasacyjnej, iż Sąd Wojewódzki pominął wyjaśnienie podstaw zastosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. w kontekście okoliczności, iż wywłaszczenie następuje w drodze decyzji o wywłaszczeniu i Skarb Państwa nie może być tu podmiotem wywłaszczenia, co w sprawie zaistniałej na tle regulacji

---

<sup>24</sup> M. Szewczyk, *Rozdział czwarty. Wywłaszczenie nieruchomości*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 660–661.



zawartej w art. 98 ust. 1 u.g.n. nie ma miejsca, bowiem odjęcie prawa własności stanowi tu skutek zaistniały z mocy prawa. Zatem różnice pomiędzy obiema ww. sytuacjami są istotne i zasadnicze, a wykorzystanie – bez podstawy prawnej – regulacji zawartej w art. 113 ust. 2 u.g.n., dla uzasadnienia negatywnej w skutkach dla Skarbu Państwa i niewłaściwej wykładni art. 98 ust. 3 u.g.n., stanowiło naruszenie przepisów prawa materialnego<sup>25</sup>.

W tym kontekście NSA wykluczył w tym wypadku stosowanie art. 113 ust. 2 u.g.n. do art. 98 ust. 1 u.g.n., powołując się na to, że „ustawodawca nie przewidział w ustawie gruntowej stosowania w omawianym przypadku art. 113 ust. 2 u.g.n., gdyż nie zawarł w niej odpowiedniego do niego odesłania. Nie było też możliwe zastosowanie w analizowanej sprawie powyższego przepisu *per analogiam*. Przypomnieć bowiem należy, że stosowanie w prawie administracyjnym analogii jest rzeczą mocno kontrowersyjną. Wprawdzie część doktryny dopuszcza jej stosowanie w prawie administracyjnym, ale wyłącznie w stosunku do przepisów obojętnych z punktu widzenia praw i obowiązków danego podmiotu. Taka zaś sytuacja nie zachodziła w rozpoznawanej sprawie”<sup>26</sup>.

W celu rozszerzenia zakresu zastosowania zakazu wywłaszczania nieruchomości i zastosowania go do pozostałych regulacji ustawy, wykraczających poza zdefiniowane w art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczanie nieruchomości, wymagane byłoby wyraźne wskazanie tego w treści art. 113 ust. 2 lub w innym przepisie u.g.n. Jednak nawet zamieszczenie tego przepisu w Dziale I ustawy („Przepisy ogólne”) albo w Rozdziale 1 („Przepisy ogólne”) Działu II („Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego”) byłoby zdaniem autorów artykułu niewystarczające do odniesienia tych przepisów do art. 98 u.g.n. w aktualnym brzmieniu z uwagi na generalną dyrektywę wykładni *lex specialis derogat legi generali*, z której wynika, że norma szczególna uchyla normę ogólną. Art. 98 ust. 1 u.g.n. jest przepisem szczególnym, który w sposób konkretny określa, w jakich przypadkach się go stosuje, do jakich podmiotów i jakie są skutki jego zastosowania. Jeśli więc przepis o takim stopniu szczegółowości nie wyłącza zastosowania go w określonych przypadkach objętych jego zakresem, to nie można by tego wyłączenia opierać na przepisie o charakterze ogólnym (gdyby taki przepis, w rozważanej hipotetycznej

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 2 XII 2016 r., sygn. akt I OSK 192/15, LEX nr 2248309.

<sup>26</sup> Ibidem.



sytuacji istniał), gdyż ulegałby on w tym wypadku uchyleniu przez przepis szczególny. Podkreślić przy tym należy, że art. 113 ust. 2 nie ma charakteru normy ogólnej. Uwzględniając aktualne brzmienie art. 98 u.g.n. oraz art. 113 ust. 2 u.g.n. i ich położenie w systematyce przepisów ustawy, brak jest podstaw do rościągania zakazu wywłaszczenia nieruchomości na sytuacje podziału nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego w związku z wydzieleniem działek pod drogi publiczne.

#### **4. Relacja art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami do art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Wykluczenie zastosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. do przejścia prawa własności z mocy prawa na podstawie decyzji podziałowej nasuwa pytanie, czy instytucja pozbawienia własności Skarbu Państwa w wyniku zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n. może być kwalifikowana jako wywłaszczenie w szerokim konstytucyjnym znaczeniu. Art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>27</sup> brzmi: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych: „Rozwijając dotychczasową linię orzeczniczą Trybunału, należy podkreślić, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens. Punktem wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego”<sup>28</sup>.

W tym kontekście konstytucyjnemu pojęciu wywłaszczenia przypisuje się szerokie, materialne znaczenie, które M. Szewczyk uzasadnia w następujący sposób: „W art. 21 ust. 2 Konstytucji mowa jest o możliwości ingerencji w prawo własności na cele publiczne, polegającej na

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 7 II 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

naruszeniu istoty tego prawa, a więc na ugodzeniu w jego istotę. Powyższy przepis określa także warunki takiej ingerencji, i to bez względu na to, czy naruszane w drodze wyłączenia prawo będzie prawem ustanowionym na nieruchomości oraz czy będzie ono dokonywane w drodze decyzji administracyjnej. Z tego względu można twierdzić, że w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP mowa jest o wyłączeniu w znaczeniu materialnym. Za takim wnioskiem przemawia także to, że w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie nie musi się wiązać z odjęciem prawa własności. Konstytutywną cechą omawianej instytucji jest natomiast naruszenie istoty tego prawa, a więc doprowadzenie do takiej sytuacji, w której prawo własności, pozbawione co najmniej jednego uprawnienia, które na to prawo się składa, nie ma już tych cech, które z tym prawem są immanentnie związane<sup>29</sup>.

Szerokie rozumienie konstytucyjnego pojęcia wyłączenia nie oznacza jeszcze, że sytuacje objęte dyspozycją art. 98 ust. 1 u.g.n. mieszczą się w zakresie tego pojęcia. W wyroku z 2014 r. Trybunał Konstytucyjny, zestawiając konstytucyjne wyłączenie z konstrukcją pozbawienia prawa własności przewidzianą w art. 98 ust. 1 u.g.n., doszedł do konkluzji, że: „[...] art. 98 ust. 1 u.g.n. nie powoduje skutku mającego charakter wyłączenia w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału”<sup>30</sup>. W uzasadnieniu tej konkluzji TK wskazał m.in.: „[...] że w kontekście jego dorobku orzeczniczego w kwestii konstytucyjnego pojęcia wyłączenia, indywidualny akt administracyjny, na mocy którego dokonywane jest wyłączenie podmiotu prywatnego, dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe”.

Zgodnie ze stanowiskiem TK konstytucyjne pojęcie wyłączenia obejmuje więc tylko akty indywidualne dokonywane z inicjatywy podmiotu publicznego i ingerujące w prawo podmiotu prywatnego. Uzasadnia to trafną – zdaniem autorów artykułu – tezę, że odjęcie prawa własności w rozumieniu art. 98 ust. 1 u.g.n. nie stanowi wyłączenia ani w konstytucyjnym, szerokim rozumieniu, ani (jak wskazano wyżej) w wąskim rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n. Taki pogląd znajduje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych: „[...] skutek przejścia na podmiot publicznoprawny z mocy ustawy prawa własności działek obejmujących grunt przewidziany w planie

<sup>29</sup> M. Szewczyk, op. cit.

<sup>30</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, op. cit.

miejscowym pod drogę publiczną, po dokonaniu podziału nieruchomości na wniosek właściciela w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n., nie stanowi wywłaszczenia również w rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n. Ponieważ ustawowe rozumienie wywłaszczenia nie może mieć szerszego zakresu, niż rozumienie przyjęte w Konstytucji, zasadnie wskazano, że decyzja o podziale podejmowana jest na wniosek właściciela gruntu. Przejście własności działek wydzielonych pod drogi zgodnie z planem nie jest przy tym przedmiotem rozstrzygnięcia wydawanej decyzji, lecz następuje z mocy prawa. Skoro tryb nabycia gruntów przeznaczonych w planie pod drogi publiczne i wydzielonych na ten cel na wniosek właściciela w trybie podziału nieruchomości, przewidziany w art. 98 ust. 1 u.g.n. nie stanowi wywłaszczenia ani w szerokim rozumieniu konstytucyjnym, ani w rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n. [...]”<sup>31</sup>.

Pogląd ten wspierany jest przeciwstawianiem sobie w orzecznictwie TK<sup>32</sup> oraz sądów administracyjnych<sup>33</sup> istotnie różniących się instytucji podziału na wniosek właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego oraz podziału dokonywanego z urzędu. Jak wskazał TK w wyroku z 23 września 2014 r.: „[j]eżeli bowiem podziału nieruchomości dokonuje się z urzędu, to nawet wtedy, gdy projekt podziału przewiduje wydzielenie działek pod drogę publiczną, nie przechodzi ona na własność Skarbu Państwa ani też jednostek samorządu terytorialnego. W takim przypadku jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa mogą uzyskać własność tych działek w drodze czynności cywilnoprawnej lub wąsko rozumianego wywłaszczenia na podstawie przepisów u.g.n. (zob. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2008 r. o sygn. akt III SA/Po 198/08 [...])”<sup>34</sup>.

Ze wskazanych powyżej orzeczeń wynika, że podział nieruchomości na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. dotyczy szczególnej sytuacji podziału dokonywanego na wniosek i wiąże się ze szczególnym skutkiem w postaci odebrania prawa własności lub użytkowania wieczystego – w przeciwieństwie do podziału dokonywanego z urzędu, który nie wywołuje takiego skutku i wymaga podjęcia dodatkowych czynności w celu wywłaszczenia nieruchomości w odrębnej procedurze. Różnice pomiędzy instytucjami podziałowymi dotyczącymi działek pod drogi

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 1 XII 2020 r., sygn. akt I OSK 1319/20, LEX nr 3089080.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, op. cit.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 31 VII 2019 r., sygn. akt I OSK 1563/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D56B05E96D> (dostęp: 16 V 2022).

<sup>34</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, op. cit.

publiczne, potwierdzają, że ustawodawca celowo w sposób odmienny ukształtował skutki (występujące z mocy prawa) podziału dokonywanego na wniosek, oraz że tylko w związku z podziałem dokonywanym z urzędu, już po jego przeprowadzeniu, może dojść do wywłaszczenia (w rozumieniu ustawowym i konstytucyjnym).

Przypomnijmy, że przedmiotem artykułu są rozważania na tle sytuacji faktycznej, gdy grunt jest własnością Skarbu Państwa i jest oddany w użytkowanie wieczyste. Jest to dodatkowa okoliczność, która zdaje się wykluczać uznanie, że mamy tu do czynienia z wywłaszczeniem nawet w szerokim konstytucyjnym znaczeniu. Wniosek, że art. 98 ust. 1 u.g.n. nie stanowi wywłaszczenia w szerokim, konstytucyjnym rozumieniu, wspiera interpretacja komentatorów odnośnie do art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. L. Garlicki, M. Zubik wskazują, że: „[p]ojęcie wywłaszczenia odnosi się do przejścia własności wszelkich podmiotów prawa prywatnego, więc nie tylko osób fizycznych, ale też np. spółdzielni mieszkaniowych (wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01). Nie może się ono natomiast odnosić do własności Skarbu Państwa i jej przeniesień na rzecz innych podmiotów prawa publicznego (np. komunalizacja) czy prywatnego (zwłaszcza prywatyzacja). Trudno bowiem byłoby konstruować pojęcie «samowywłaszczenia», co nie zmienia faktu, że konstytucja wyznacza granice także dla pozbywania się własności przez państwo. Wynika to chociażby z objęcia własności Skarbu Państwa ochroną z art. 21 ust. 1 (na niewystarczający zakres obecnego uregulowania zwraca uwagę C. Kosikowski, *Zasada ochrony...*, s. 234–235) [...]”<sup>35</sup>.

Podobnie wypowiada się K. Zaradkiewicz: „[n]ie można mówić o wywłaszczeniu w wypadku majątku publicznego (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów z ich wyłącznym udziałem). Aby ingerencja była uznana za wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, musi być dokonywana dla realizacji „celu publicznego”. [...] W przypadku własności Skarbu Państwa i innych form własności publicznej (w tym jednostek samorządu terytorialnego) nie stosuje się przepisów o wywłaszczeniu (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP)”<sup>36</sup>.

Z cytowanych komentarzy wynika, że konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia nie stosuje się czy też nie odnosi się do własności Skarbu

---

<sup>35</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 21, uwaga 17*, w: M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>36</sup> K. Zaradkiewicz, *Uwagi do art. 21 Konstytucji RP, Nb 89*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, pod red. L. Boska, M. Safjana, Warszawa 2016, Legalis.

Państwa i przeniesień własności na rzecz innych podmiotów, zwłaszcza podmiotów publicznych. Jest to bowiem przypadek pozbawienia podmiotu publicznego własności publicznej na cel publiczny (stanowiący „samowypłaszczenie”), który w przypadku przeniesienia prawa własności Skarbu Państwa na rzecz gminy określa się w literaturze przedmiotu jako „komunalizacja mienia”. Znajduje to potwierdzenie w cytowanym wcześniej orzeczeniu Sądu Najwyższego<sup>37</sup> oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>38</sup>. Również M. Wolanin, komentując regulację art. 98 ust. 1 u.g.n., określa ją jako „nacionalizacja i komunalizacja działek drogowych”<sup>39</sup>.

## 5. Udział Skarbu Państwa w postępowaniu podziałowym i odszkodowanie za utratę prawa własności

Omawiany wpływ wniosku użytkownika wieczystego na prawo własności Skarbu Państwa powoduje, że Skarb Państwa powinien być stroną w ramach procedury podziałowej wszczętej na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. Postępowanie to dotyczy bezpośrednio interesu prawnego Skarbu Państwa, co przekłada się na uzyskanie przez niego przymiotu strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>40</sup>.

Pozbawienie Skarbu Państwa prawa własności z mocy prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. wymaga również ustalenia odszkodowania za utratę tego prawa zgodnie z art. 98 ust. 3 u.g.n. Odszkodowanie to przysługuje zarówno użytkownikowi wieczystemu pozbawionemu prawa, którego prawo wygasa, jak i Skarbowi Państwa, którego prawo własności – z mocy prawa – przechodzi na gminę. Wniosek ten znajduje oparcie w językowej wykładni art. 98 ust. 3 u.g.n. oraz w założeniu o konieczności zrekompensowania podmiotowi utraty przysługującego mu prawa w formie odszkodowania. W omawianej sytuacji występują dwa podmioty, które poniosły szkodę wskutek utraty praw do nieruchomości (Skarb Państwa i użytkownik wieczysty) i jeden podmiot, który prawo do nieruchomości nabył, zobowiązany jest do wypłaty odszkodowania. Naczelny Sąd Administracyjny, wskazał na gruncie stanu faktycznego

<sup>37</sup> Postanowienie SN z 24 XI 2004 r., op. cit.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt. SK 7/13, op. cit.

<sup>39</sup> M. Wolanin, op. cit., *pkt 1, akapit pierwszy*.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.

opartego na zastosowaniu art. 98 ust. 1 u.g.n. na generalną zasadę, że „[...] podmiot, który – z mocy prawa – utracił prawo własności do nieruchomości ma prawo do otrzymania rekompensaty, odpowiadającej wartości utraconego prawa. Jest nią w tym przypadku rynkowa wartość nieruchomości, pomniejszona o wysokość odszkodowania należnego użytkownikowi wieczystemu”<sup>41</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu cytowanego wyroku zwrócił uwagę na konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), która nie pomija własności Skarbu Państwa w przypadku, gdy jest on właścicielem nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego. Określenie wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania leży w zakresie kompetencji organu na podstawie wyceny sporządzanej przez rzeczoznawcę majątkowego.

## Podsumowanie

Zarówno wykładnia językowa art. 98 ust. 1 u.g.n. z uwzględnieniem brzmienia art. 98 ust. 2 i 3 u.g.n., jak i umiejscowienie tej regulacji w systematyce przepisów u.g.n., porównanie jej z analogicznym art. 105 ust. 4 u.g.n. oraz cel, jakiemu ma służyć omawiany przepis, prowadzą do jednoznacznego wniosku, że wydana na wniosek użytkownika wieczystego (podmiotu prywatnego) ostateczna decyzja administracyjna zatwierdzająca podział nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu Państwa wywiera – *ex lege* – podwójny skutek, tj. powoduje jednoczesne wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego wydzielonych działek i odjęcie Skarbowi Państwa prawa własności w stosunku do tych działek (przejście tego prawa na rzecz jednej z jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 98 ust. 1 u.g.n.).

Na przeszkodzie tej wykładni nie stoi również art. 113 ust. 2 u.g.n., który stosuje się tylko do wywłaszczenia zdefiniowanego w art. 112 ust. 2 u.g.n., tj. do pozbawienia prawa w drodze decyzji administracyjnej, a więc aktu indywidualnego. W przeciwieństwie do art. 112 ust. 2 u.g.n. skutek pozbawienia prawa własności na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. następuje z mocy prawa. Oba przepisy, tj. art. 98 ust. 1 u.g.n. i art. 112 ust. 2 u.g.n. są przepisami szczególnymi, odnoszącymi się do odrębnych instytucji prawnych (podziału nieruchomości oraz wywłaszczenia

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 2 XII 2016 r., sygn. akt I OSK 192/15, LEX nr 2248309.

nieruchomości) i wobec braku wyraźnego odesłania przez ustawodawcę do stosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. nie ma podstaw do rozciągania zakazu wywłaszczania nieruchomości Skarbu Państwa na sytuacje objęte dyspozycją art. 98 ust. 1 u.g.n.

Podstawy do rozumienia skutków art. 98 ust. 1 u.g.n. jako wywłaszczenia w szerokim ujęciu materialnym nie stanowi również art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Mamy tu bowiem do czynienia z procedurą wszczynaną na wniosek. Na marginesie dodać można, że przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczającego teren pod drogę publiczną może być kwalifikowane jako akt wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym, tj. jako tzw. wywłaszczenie planistyczne. W odniesieniu do przypadku nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa i oddanej w użytkowanie wieczyste dodać trzeba, że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie ma zastosowania do sytuacji przeniesienia mienia publicznego (Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego) na rzecz innych podmiotów prawa publicznego. W omawianym przypadku przejścia prawa własności Skarbu Państwa na gminę z mocy prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. mamy do czynienia z komunalizacją mienia państwowego, a nie jego wywłaszczeniem.

#### **ISSUES REGARDING THE ACQUISITION OF LAND IN PERPETUAL USUFRUCT PURSUANT TO ART. 98 OF THE REAL ESTATE MANAGEMENT ACT IN THE CONTEXT OF THE PROHIBITION OF THE EXPROPRIATION OF REAL ESTATE OWNED BY THE STATE TREASURY**

##### **Summary**

The article offers a detailed interpretation of Art. 98 sec. 1 of the Act of August 21, 1997 on Real Estate Management (r.e.m.) in order to answer the question of what effect in terms of the ownership of the State Treasury is related to the final division decision issued in relation to plots of land designated for public-municipal roads at the request of the perpetual usufructuary of the property. The authors of the article support such an interpretation of Art. 98 sec. 1 r.e.m. that takes into account the broader legal context of this regulation and enables effective equipping of relevant entities – communes in this case – with real estate allowing for the construction of public-communal roads on them. This entails the necessity to transfer *ex lege* the ownership of the separated plot of land from the State Treasury to the appropriate commune as a result of an application submitted by the perpetual usufructuary.

The authors' conclusions are based on a linguistic, comparative, teleological and historical interpretation, taking into account the 2000 amendment to the provision. For comparison purposes, the content of Art. 105 paragraph. 4 of this Act is taken



into account. The article also considers the relation of the institution discussed here to the regulations concerning expropriation. This applies to the prohibition of the expropriation of real estate owned by the State Treasury under Art. 113 sec. 2 r.e.m., in the narrow, formal meaning of this concept resulting from its definition in Art. 112 sec. 2 r.e.m. The discussion also includes expropriation in a broad, material sense resulting from Art. 21 sec. 2 of the Constitution of the Republic of Poland. In both cases, the analysis leads to the conclusion that depriving the State Treasury of its property for the benefit of the commune in the case in question does not constitute expropriation, but is an example of communalisation, which is an acceptable form of equipping the commune with public property.

**Keywords:** division decision – public roads – expropriation – communalisation

## LITERATURA

- Bandarzewski K., *Art. 44, pkt 1, akapit pierwszy i czwarty*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, LEX.
- Bandarzewski K., *Art. 44, pkt 23, akapit pierwszy*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, LEX.
- Bończak-Kucharczyk E., *Art. 105, pkt 3 akapit piąty i szósty*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Durzyńska M., *Wydzielanie działek pod drogi publiczne w procedurze podziału nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 10.
- Garlicki L., Zubik M., *Art. 21, uwaga 17*, w: M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis.
- Szewczyk M., *Rozdział czwarty. Wywłaszczanie nieruchomości*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Wolanin M., *Art. 98, pkt 10, akapit trzeci (Rozdział 11. Wydzielanie działek gruntu pod drogi publiczne)*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Jaworskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Wolanin M., *Art. 98, pkt 1, akapit pierwszy (Rozdział 11. Wydzielanie działek gruntu pod drogi publiczne)*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Jaworskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Zaborniak P., *Art. 2(a) pkt 2*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.
- Zaborniak P., *Art. 2(a) pkt 4*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.
- Zaradkiewicz K., *Uwagi do art. 21 Konstytucji RP, Nb 89*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, pod red. L. Boska, M. Safjana, Warszawa 2016, Legalis.



LUCYNA STANISZEWSKA\*

## Zabezpieczenie wykonania obowiązków publicznoprawnych wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego

### Wprowadzenie

Bogactwo dziedzin życia społecznego regulowanych prawem administracyjnym powoduje konieczność stosowania szerokiego wachlarza instrumentów zabezpieczających wykonywanie obowiązków administracyjnoprawnych. Jak bowiem wskazywał M. Zimmermann „władza administracyjna musi mieć środki, któremi by mogła zapobiec ponownemu nieposłuszeństwu i powtórzeniu czynu tak przez samą jednostkę jak i pośrednio, odstrasząc od popełnienia czynu innych. Jest rzeczą oczywistą, że w przeciwnym razie wszystkie nakazy czy zakazy władzy administracyjnej stałyby się iluzorycznymi”<sup>1</sup>.

Dostrzec można potrzebę i istotne luki badawcze nad instrumentami mającymi zapewnić efektywność i skuteczność wykonywania nakazów i zakazów władzy administracyjnej, nie tylko w zakresie różnych form sankcji, lecz także nowych instrumentów, nieznanych prawu administracyjnemu, takich jak rekompensaty czy odszkodowania. Instrumenty te – chociaż ich główną cechą jest reakcja na bezprawie – mają pełnić funkcje zarówno represyjne, jak i przede wszystkim edukacyjne, odstraszające, a nade wszystko mają być instrumentami sprawiedliwymi, proporcjonalnymi i dobrowolnie wykonywanymi przez administrowanych.

---

\* Lucyna Staniszevska, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: lucyna.staniszevska@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3457-0901>.

<sup>1</sup> M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie (studium z dziedziny prawa karno-administracyjnego)*, Lwów 1930, s. 12.

Jedynie wówczas sprzyjają one budowaniu tak ważnej zasady w prawie administracyjnym, jaką jest zasada zaufania administrowanych do organów administracji publicznej. Niekiedy zawodzą klasyczne środki i instrumenty przymusu, a ustawodawca musi sięgać po nowe narzędzia w egzekucji obowiązków publicznoprawnych. Rozważania naukowe mogą posłużyć ustawodawcy w prawidłowym doborze instrumentów prawnych zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnoprawnych w poszczególnych regulacjach prawnych.

### 1. Stosunek administracyjnoprawny i jego treść

Znaczenie stosunku administracyjnoprawnego dla prawa administracyjnego znacznie wykracza poza teoretyczną koncepcję, ponieważ charakter prawny formy działania administracji, a także charakter praw i obowiązków przysługujących jednostce i podmiotom zbiorowym w ramach tego stosunku prawnego są uzależnione od istnienia stosunku administracyjnoprawnego. W przypadku obowiązków publicznych, aby były one skutecznie wykonane, konieczne jest ich zabezpieczenie różnego rodzaju sankcjami.

Zagadnieniem stosunku administracyjnoprawnego zajmowała się przede wszystkim doktryna prawa administracyjnego, bywało ono jednak deprecjonowane. W tym duchu wypowiadał się W. Dawidowicz. Autor wskazał na nieproduktywność poznawczą analizy samego stosunku administracyjnego, konstrukcja ta obciążona jest bowiem cywilistycznym myśleniem<sup>2</sup>. Jednakże w każdym podręczniku z zakresu prawa administracyjnego zagadnienie stosunku administracyjnoprawnego znajduje swoje miejsce, jako rozważania wprowadzające do problematyki praw i obowiązków administracyjnoprawnych.

Klasyczną definicję stosunku administracyjnoprawnego zaprezentował F. Longchamps. W jego ujęciu polega on na tym, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją drugiego podmiotu. Prawem przedmiotowym rządzącym relacją podmiotów jest prawo administracyjne<sup>3</sup>.

Konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego jako jednego ze stosunków prawnych pozwala na osadzenie praw i obowiązków będących

<sup>2</sup> W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1960, s. 49–50.

<sup>3</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 12, s. 38.

jego treścią. Tematyka ma znaczenie dla określenia stosunków między organami administracji publicznej a obywatelami i innymi podmiotami administrowanymi, na co zwracają uwagę zwłaszcza autorzy systemów prawa administracyjnego<sup>4</sup>. Konstrukcja stosunku administracyjnego jest istotna ze względu na status prawny jednostki wobec władczych działań organów administracji publicznej, tak w stosunku administracyjnoprawnym, jak i egzekucyjnym, a w konsekwencji oznacza także wykonywanie nakazów i respektowanie zakazów administracyjnych. Nakazy i zakazy stanowiące obowiązki publicznoprawne są pochodną działań podejmowanych przez uprawnione organy w ramach stosunków administracyjnoprawnych<sup>5</sup>.

Definiowanie stosunku administracyjnoprawnego odbywa się poprzez wskazanie jego cech, z których dwie są najistotniejsze. Po pierwsze, sama sprawa musi należeć do sfery działania administracji i musi być dopuszczona do bycia regulowaną w trybie nakazów czy zakazów administracyjnych. Po drugie – występuje nierównorzędność podmiotów tego stosunku. W stosunku administracyjnoprawnym sprawę z określonym przez prawo skutkiem prawnym rozstrzyga organ administracji publicznej. Jednakże nie sposób pominąć, że nierównorzędność podmiotów jest modyfikowana w przepisach proceduralnych za pomocą wielu instytucji gwarantujących uprawnienia procesowe strony postępowania administracyjnego.

Pojęcie stosunku administracyjnego jest pojęciem powszechnie przyjmowanym w doktrynie. Jego treścią są uprawnienia i obowiązki administracyjnoprawne. Obowiązek na ogół definiuje się jako normę postępowania wyznaczającą komuś jakieś postępowanie w pewnych okolicznościach, oznacza to, że w konkretnej sytuacji określony podmiot powinien zachować się w określony normą sposób<sup>6</sup>. Samo wyznaczenie przez ustawodawcę czy też organ administracji w skonkretyzowanej normie w ramach decyzji obowiązku prawnego jest zjawiskiem społecznym. Jak wskazuje Z. Ziemiński na społeczny charakter aktu ustanowienia obowiązku prawnego składa się cały zespół czynników określanych jako materialne, w tym przymus, sankcja, środki ekonomiczne oraz czynniki ideologiczne takie jak: nawyki szanowania prawa,

---

<sup>4</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1970, s. 28 i n.; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 132; R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego. Tom 1*, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2016, s. 233.

<sup>5</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa 1982, s. 93 i n.

<sup>6</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 176.

autorytet ustawodawczy czy organu administracji<sup>7</sup>. Czynniki te splatają się ze sobą. W każdym przypadku pojęcie obowiązku wyznaczonego komuś przez normę prawną jest sytuacją, w której istnieje co najmniej wysokie prawdopodobieństwo, że postępowanie adresata niezgodne z wyznaczoną mu normą spotka się z określonym działaniem ze strony administracji publicznej posługującej się przymusem. W sytuacji braku praworządności może zdarzyć się, że norma nakazująca wykonanie obowiązku nie jest realizowana, nie oznacza to jednak automatycznie uchylecia obowiązku przestrzegania normy czy bezprawnego stosowania sankcji. Uchyleniu takich rozstrzygnięć służą zarówno zwyczajne i nadzwyczajne środki w postępowaniu administracyjnym, jak i instrumenty ochrony sądowej. Nie sposób pominąć istnienia takich przypadków obowiązków, w których z normą wyznaczającą komuś określone postępowanie nie łączy się norma nakazująca organom administracji publicznej stosowanie sankcji w przypadku nieposłuszeństwa. Prawo bez sankcji staje się jednak prawem nieskutecznym i nieefektywnym, jeśli nie zostały wykształcone w danej społeczności wysoka wrażliwość na przestrzeganie prawa i nawyk posłuszeństwa temu prawu. Przyglądając się obowiązkom publicznoprawnym na gruncie polskiego systemu prawnego (choćby uzyskanie decyzji w zakresie realizacji niektórych inwestycji budowlanych i liczba samowoli budowlanych), trudno o wiarę w posłuch norm prawa publicznego.

Przy analizie zaproponowanych w doktrynie definicjom stosunku administracyjnoprawnego warto wskazać na definicję S. Kasznicy, który wskazuje, że na publiczny charakter stosunku administracyjnoprawnego składają się możliwość zawiązywania stosunków z jednostkami i regulowania tych stosunków przy pomocy jednostronnych aktów administracyjnych; możliwość realizacji swojej woli, narzucenia jej jednostkom przy pomocy środków przymusu, będących we własnej dyspozycji władz administracyjnych, a objętych nazwą egzekucja administracyjna; możliwość stosowania wobec jednostek opornych represji w postaci kary administracyjnej; możliwość rozwijania działalności popartej użyciem przymusu, tj. policji administracyjnej<sup>8</sup>. Natomiast Z. Leoński podkreślił, że ze stosunkiem administracyjnym mamy do czynienia, gdy występuje nierównorzędność jego uczestników, ta cecha ma zasadnicze znaczenie

<sup>7</sup> Z. Ziemiński, *Uprawienie a obowiązek. Przyczynek do analizy stosunku prawnego*, Poznań 1962, s. 16.

<sup>8</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Warszawa 1946, s. 120.

w odróżnieniu tego stosunku od cywilnoprawnych relacji. Jednakże należy podkreślić, że we współczesnych stosunkach administracyjnoprawnych, tam gdzie zastosowanie mają niewładcze administracyjnoprawne formy działania administracji publicznej, nie jest możliwe sprowadzenie wszystkich stosunków administracyjnoprawnych do klasycznej formuły bazującej na nierównorzędności pozycji ich podmiotów. Ponadto autor ten wskazał, że w stosunkach administracyjnoprawnych przepisy ustalają w określonych ramach prawa i obowiązki stron stosunku, które nie mogą z reguły rezygnować z nich ani ich zmieniać, a ich wykonanie zabezpieczone jest przymusem administracyjnym<sup>9</sup>. Według J. Bocia stosunek administracyjnoprawny przyrównać można do wzajemnego układu zachowań między dwoma podmiotami, wyróżniający się spośród innych stosunków prawnych określonymi cechami. Natomiast tym, co odróżnia stosunek administracyjny od cywilnego, jest fakt, że jeden z podmiotów tego stosunku jest podmiotem administracji publicznej, a drugim może być obywatel (wówczas mamy do czynienia ze stosunkiem zewnętrznym) albo inny podmiot administracji publicznej (wówczas występuje stosunek wewnętrzny)<sup>10</sup>. J. Boć dostrzega jednostronność stosunku administracyjnoprawnego we władztwie administracyjnym przysługującym organowi administracji publicznej. Zaznaczyć także należy, że organ (np. wójt) nie jest stroną stosunku administracyjnoprawnego – np. procesowego, proceduralnego. Natomiast J. Zimmermann podkreślał, że każdy z podmiotów stosunku administracyjnoprawnego powinien być wyposażony w podmiotowość administracyjnoprawną pozwalającą na to, aby mógł być adresatem uprawnień lub obowiązków, jakie wynikają z danego stosunku<sup>11</sup>.

Przywołane stanowiska doktryny pozwalają na ogólną konstatację, że istotą stosunku administracyjnoprawnego jest to, że jest to rodzaj stosunku prawnego regulowanego przez normy prawa administracyjnego. Powstaje skutek zaistnienia przesłanek faktycznych lub określonych faktów prawnych. Ustaje z chwilą wydania przez organ administracji publicznej wiążącego rozstrzygnięcia, gdy mamy do czynienia ze stosunkiem administracyjnego prawa proceduralnego, a w przypadku stosunku materialnoprawnego – wtedy, gdy dojdzie do wydania decyzji cofającej czy wygaszającej. Natomiast jego treścią są nakazy i zakazy wobec adresata aktu, których wykonanie zabezpiecza przymus administracyjny.

<sup>9</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 32 i n.

<sup>10</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 375 i n.

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 357 i n.



## 2. Zabezpieczenie wykonania obowiązków administracyjnych (przymus administracyjny)

Zagadnienie środków prawnych służących zabezpieczeniu wykonania obowiązków natury administracyjnoprawnej, wynikających najczęściej z aktów administracyjnych lub aktów normatywnych administracji jest obecne w literaturze przedmiotu od lat. Jest to zagadnienie wciąż aktualne i dyskutowane w doktrynie prawa administracyjnego. Istotne znaczenie tej problematyki uzasadnia jej dalsze podejmowanie, celem wypracowania uporządkowanego spojrzenia na zróżnicowane instrumenty prawne służące zwiększeniu skuteczności podejmowanych działań prawnych przez administrację publiczną. W doktrynie podkreśla się, że aby administracja mogła skutecznie realizować postawione przed nią zadania, konieczne jest zapewnienie wykonywania obowiązków publicznoprawnych. Doprowadzenie do realizacji przez zobowiązanego jego obowiązków jest istotne zarówno z powodu efektywnego doprowadzenia do przestrzegania prawa w konkretnej sytuacji, jak i ze względu na wdrażanie obywateli do wykonywania obowiązków. Obowiązki administracyjne kształtują świadomość społeczną<sup>12</sup>.

Zabezpieczenie wykonania obowiązków administracyjnych stanowi innymi słowy przymus administracyjny i wszystkie jego przejawy. Wyróżnić można w prawie administracyjnym kilka środków przymusowych. Pierwszym z nich jest środek egzekucyjny (kara pieniężna w celu przymuszenia, egzekucja z majątku, wykonanie zastępcze i przymus bezpośredni), drugim jest administracyjna sankcja finansowa i niefinansowa, a trzecim sankcja karna. Każdy z tych środków znacząco różni się od pozostałych. Kara administracyjna jest odpłatą za popełniony delikt administracyjny, podczas gdy egzekucja ma na celu przymusowe wprowadzenie w życie stanu zgodnego z prawem, który został przewidziany przez normę prawną. Trafnie wskazywał A. Peretiatkowicz, że w przypadku kary chodzi o „*quia peccatum est*”, a przy egzekucji o „*ne peccetur*”<sup>13</sup>. Kara administracyjna jest odmienna także od kary kryminalnej

<sup>12</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, Tom 9, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2019, s. 470; P. Szreniawski, *Etyczne aspekty egzekucji administracyjnej*, w: *System Egzekucji Administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 45; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 13 X 2005 r., sygn. akt II FSK 642/05, CBOSA.

<sup>13</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 44–45.

ze względu na podmiot ją stosujący – pierwszą wymierza organ administracji publicznej, a drugą sąd. Ponadto, zachowanie, za które są wymierzane obie kary, ocenia się odmiennie, ponieważ w przypadku kary kryminalnej istotne jest badanie nastawienia psychicznego sprawcy do czynu. Odpowiedzialność zagrożona karą administracyjną jest obiektywna, a zatem samo nastawienie naruszcyciela do popełnionego naruszenia pozostaje bez wpływu na przypisanie odpowiedzialności, może co najwyżej skutkować w sferze ustalenia wysokości kary, podczas gdy odpowiedzialność kryminalna opiera się na zasadzie winy. Niektórzy autorzy, zwłaszcza 20-lecia międzywojennego, dostrzegali, że pomiędzy karą kryminalną a administracyjną zachodzi jeszcze różnica jakościowa. Kary kryminalne są wymierzane za delikty wysoce karygodne moralnie, natomiast kary administracyjne za zachowania etycznie obojętne stanowiące bezprawie wobec administracji publicznej. Współcześnie podział ten zanika, można bowiem spotkać coraz więcej takich deliktów, jak np. naruszenie przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, które stanowią zachowania naganne także w rozumieniu etycznym, krzywdzące wielu uczestników rynku finansowego.

E. Smoktunowicz wskazał, że prawo przewiduje możliwość użycia przymusu państwowego przez określone podmioty profesjonalnie do tego przygotowane w sposób szczegółowo zorganizowany gwarantujący poszanowanie praw zobowiązanego<sup>14</sup>. Natomiast J. Jendrośka przez przymus administracyjny rozumiał albo uprawnienie administracji państwowej do realizacji swoich zarządzeń własnymi środkami, bez udziału organów spoza układu administracyjnego, albo też całokształt przepisów prawnych regulujących działalność organów administracyjnych w tym zakresie<sup>15</sup>. Autor ten wyróżniał dwie formy prawne wykonania przymusowego, to jest egzekucję i represję karną. Przy czym kary, z uwagi na podmiot je wymierzający, podzielił na kary sądowe i kary administracyjne. B. Adamiak także wyróżniła dwa rodzaje środków przymusu państwowego, a mianowicie środki egzekucyjne i sankcje karne<sup>16</sup>.

Istotny wkład w rozważania doktryny na temat przymusu poczynił D.R. Kijowski. Dokonując konkluzji ustaleń nauki, wskazał, że przymus administracyjny jest jedną z odmian przymusu, jest przymusem

<sup>14</sup> E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995, s. 18.

<sup>15</sup> J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2009, s. 139.

<sup>16</sup> B. Adamiak, *Środki egzekucyjne*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 652.

państwowym, a zarazem przymusem prawnym, przejawia się nie tylko w postaci przymusu egzekucyjnego, środki zaś tego przymusu podlegają ciągłym przeobrażeniom<sup>17</sup>.

Środków prawnych służących zabezpieczeniu wykonania obowiązków publicznoprawnych jest tak wiele, że dokonuje się ich podziałów, niekiedy wewnętrznie bardzo rozbudowanych. Już Z. Janku wskazywał, że pomimo licznych podziałów i rozbudowania środków zabezpieczających wykonanie obowiązków administracyjnych wciąż są to środki bardzo potrzebne i konieczne, ponieważ się wzajemnie uzupełniają, pokrywając całą przestrzeń tego wymagającą<sup>18</sup>. Zadania, jakie wykonuje administracja, są bardzo rozbudowane, a ich liczba uzmysławia potrzebę zabezpieczenia ich wykonania. Administracja może wykonywać zadania w formie władczej bądź niewładczej. Najczęściej jednak dochodzi do konkretyzacji obowiązków ustawowych w akcie administracyjnym tworzącym nakazy i zakazy określonego zachowania się dla podmiotu administrowanego. Takie nakazy i zakazy muszą być wykonywane, ponieważ jest to warunkiem realizacji zadań przez administrację. M. Zimmermann przed laty pisał, że „[j]eśli ten, kogo nakaz czy zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swojej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe. Środki te mogą mieć rozmaity charakter. Mogą one bezpośrednio służyć do realizacji nakazu właściwego organu lub też samego przepisu prawnego, obowiązującego wprost bez potrzeby wydania konkretnego aktu – wtedy mówimy o środkach przymusowych, czyli egzekucyjnych. W tych wypadkach nie chodzi o represję, tylko o sprowadzenie stanu wymaganego przez przepis prawny. Mogą także istnieć środki, które pośrednio skłaniają do posłuszeństwa, jak wszelkie środki represyjne, np. kara administracyjna. Środki takie działają pośrednio, groźba ich zastosowania stanowi również pewną sankcję zapewniającą skuteczność aktów administracyjnych”<sup>19</sup>. Z. Leoński natomiast podkreślał, że problem wykonywania nakazów i przestrzegania zakazów typu administracyjnoprawnego

<sup>17</sup> D.R. Kijowski, *Geneza i ewolucja środków przymusu*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, Tom. III. Część 1. *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, D.R. Kijowskiego, Warszawa 2020, s. 60.

<sup>18</sup> Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*, w: *Konceptja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 557.

<sup>19</sup> M. Zimmermann, *Kary administracyjne*, w: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna, W. Brzezińskiego, Warszawa 1956, s. 400.

ma jednak szerszy aspekt niż technika administrowania, chodzi także o aspekt wychowawczy polegający na wdrożeniu jednostki czy też podmiotu zbiorowego do przestrzegania prawa. Brak realizacji norm prawa administracyjnego wpływa na realne zagrożenie chronionych tym prawem dóbr<sup>20</sup>.

### 3. Środki egzekucyjne

Zasadniczym celem administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest przede wszystkim wykonanie obowiązku spoczywającego na określonym podmiocie. A. Skoczylas wskazał, że funkcją postępowania egzekucyjnego w administracji jest realizacja skonkretyzowanej uprzednio w tytule egzekucyjnym normy prawnej. Przy czym ten obowiązek musi być skonkretyzowany i wynikać bądź z aktu administracyjnego, bądź bezpośrednio z przepisu prawa. Tym samym postępowanie to realizuje normy prawa materialnego administracyjnego<sup>21</sup>.

Środki egzekucyjne stosowane w postępowaniu egzekucyjnym dla zwiększenia efektywności wykonania nakazów i respektowania zakazów administracyjnych powinny być wykorzystywane zgodnie z zasadą prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej. Zasada ta w ostatnich latach podlegała ewolucji w kierunku zmierzającym do inicjowania postępowania egzekucyjnego wówczas, gdy zobowiązany dysponuje aktywami majątkowymi pozwalającymi na skuteczne doprowadzenie do wykonania obowiązku. Na wierzyciela ciąży obowiązek odpowiedzialnego decydowania się na zainicjowanie postępowania egzekucyjnego. J. Lang podkreślał, że nałożenie na wierzyciela powinności wszczęcia egzekucji ma na celu „realizację konstytucyjnej zasady ścisłego przestrzegania prawa przez każdy organ państwowy i każdego obywatela”<sup>22</sup>.

Przedstawione zmiany odnoszą się przede wszystkim do egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. Natura prawna obowiązków niepieniężnych powoduje, że mogą – a wręcz powinny – one zostać

<sup>20</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa...*, s. 397.

<sup>21</sup> A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego. Tom 9*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014, s. 335.

<sup>22</sup> J. Lang, *Środki obrony*, w: *System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2000, s. 501.

wykonane w zastępstwie zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo. Koncentrując uwagę na istocie tej zasady, w dalszym ciągu polega ona na tym, że jeżeli zobowiązany nie wykona obowiązku dobrowolnie, wierzyciel musi podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel nie może się kierować uznaniem, czy wszczynać egzekucję, ale ciąży na nim taki obowiązek. Wierzycielowi powinna towarzyszyć refleksja nad racjonalnością wszczynania postępowania egzekucyjnego w sytuacji, gdy zobowiązany nie dysponuje środkami wystarczającymi chociażby na pokrycie kosztów egzekucyjnych. Świadczy o tym regulacja art. 6 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>23</sup>. Przepis ten wskazuje, że wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Wierzyciel jest upoważniony także do podejmowania działań informacyjnych wobec zobowiązanego, w celu zapoznania się z jego sytuacją materialną, oraz podjęcia decyzji odnośnie do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Decyzja w tej materii nie została pozostawiona uznaniu wierzyciela, tylko uzależniona od realiów sytuacji majątkowej zobowiązanego. Na podstawie art. 29 § 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym organ egzekucyjny niebędący jednocześnie wierzycielem nie przystępuje do egzekucji i zawiadamia wierzyciela o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji, jeżeli egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. W administracji zatem organ egzekucyjny, obok wierzyciela, jest drugim podmiotem odpowiedzialnym za niecelowe prowadzenie egzekucji.

Zgodnie z zasadą obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej wierzyciel nie tylko ma obowiązek doprowadzenia do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, lecz także powinien podejmować dalsze czynności w toku postępowania egzekucyjnego. Nie ma zatem zastosowania zasada rozporządzalności dochodzenia przez wierzyciela wykonania obowiązku. Przepis art. 6 § 1a ustawy o postępowaniu

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 479.

egzekucyjnym w administracji reguluje skargę na beczynność wierzyciela, która służy organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku, a także każdemu, kogo interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku przez zobowiązanego. Taki instrument ma na celu zapewnienie efektywności wykonania praw i obowiązków publicznoprawnych przez zobowiązanych.

Środki egzekucyjne różnią się od pozostałych środków zabezpieczenia wykonania aktów administracyjnych tym, że zmierzą do zaspokojenia wierzyciela, doprowadzając do stanu zgodnego z prawem. Mają one zasadnicze znaczenie dla wykonania aktu administracyjnego, prowadzą bezpośrednio do realizacji tego aktu (wyjątkiem jest grzywna w celu przymuszenia). J. Starościk wskazał, że egzekucja administracyjna to obowiązek kompetentnego organu do podejmowania czynności zmiernych do wykonania prawa, a więc do podkreślenia tego, że samo wydanie nakazu lub zakazu nie oznacza wypełnienia obowiązków organu. Postanowienie to zmiernych do zwiększenia odpowiedzialności organów administracyjnych za faktyczny stan realizacji postanowień prawnych<sup>24</sup>.

#### 4. Administracyjne kary pieniężne i niepieniężne

Stosowanie administracyjnych kar pieniężnych należy do kompetencji władzy wykonawczej<sup>25</sup>. Konsekwencją wzrostu liczby obowiązków publicznoprawnych jest wzrost liczby przepisów sankcjonujących ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Organy, konkretyzując obowiązki w stosunku do indywidualnego adresata, są najlepiej przygotowane do oceny merytorycznej w zakresie ich realizacji. Kara administracyjna jest formą zasadniczą nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej.

Jest to kara oparta na zasadzie ryzyka za delikt, najczęściej określany jako naruszenie przepisów prawa materialnego. Jej nałożenie jest następstwem popełnienia deliktu administracyjnego unormowanego przez przepisy o konstrukcji innej aniżeli przepisy karnoprawne,

<sup>24</sup> J. Starościk, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 21.

<sup>25</sup> A. Cebera, *Podział na prawo publiczne i prywatne – informacje ogólne*, w: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 245.



są bowiem podobne w konstrukcji i stylistyce do uregulowań prawa administracyjnego<sup>26</sup>. Trafnie zauważa R. Suwaj, że system sankcji administracyjnych można nazwać podsystemem prawa publicznego<sup>27</sup>. Wymierzanie administracyjnych kar jest bowiem zbliżone do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jednakże istnieją zasadnicze różnice, które pozwalają, by administracja mogła sankcjonować nielegalne zachowania administrowanych przy pomocy instrumentów w istocie represyjnych. Do tych różnic należy przede wszystkim zobiektywizowany charakter odpowiedzialności administracyjnoprawnej opartej na ryzyku, a nie na winie naruszcyciela. Organy administracyjne zostały wyposażone zatem nie tylko w instrumenty zmierzające wyłącznie do doprowadzania do stanu zgodności z prawem, w tym do egzekwowania obowiązków publicznoprawnych, lecz także w możliwość stosowania rozmaitych sankcji. Kary administracyjne są bardzo zróżnicowane wewnątrz, lecz zarazem posiadają istotne cechy wspólne. Należy do nich między innymi procedura, w ramach której są wymierzane ich funkcje i cele. Nakładane są w procedurze administracyjnej, choć zasady ich wymiaru kształtowane są w zróżnicowany sposób. Przede wszystkim zależy to od tego, czy są one sankcjami finansowymi, do których znajduje zastosowanie dział IVa Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>28</sup>, czy też sankcjami niefinansowymi.

Kompleksowe omówienie zagadnienia sankcji w prawie administracyjnym przekracza ramy niniejszego opracowania, jednakże zwrócić należy uwagę, że szczególnie dotkliwe są przypadki wygaśnięcia, cofnięcia i ograniczenia pozwoleń publicznoprawnych. Nie wszystkie tego typu decyzje uregulowane w prawie można uznać za sankcje administracyjne. W niektórych jednak, przewidzianych przez ustawodawcę, sytuacjach wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia w zależności od przesłanki ich zastosowania, instrumenty te mogą być uznane za sankcje administracyjne<sup>29</sup>. Natomiast większość przypadków

<sup>26</sup> Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 355.

<sup>27</sup> R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 24.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735), dalej „k.p.a.”.

<sup>29</sup> Zgodnie z treścią art. 195 ust. 1 Ustawy z dnia 27 IV 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1973) pozwolenie może zostać cofnięte lub ograniczone bez odszkodowania, jeżeli:

1) eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów ustawy lub ustawy o odpadach;



wygaśnięcia uprawnień nie może być uznana za sankcję prawną, gdyż nie stanowią one reakcji na negatywne zachowanie adresata norm. Również nie każdy przypadek cofnięcia bądź ograniczenia uprawnień stanowić będzie sankcję, ponieważ w niektórych sytuacjach dochodzi do tego za odszkodowaniem.

## 5. Administracyjne kary pieniężne w kodeksie postępowania administracyjnego – analiza ogólna

W polskim prawie administracyjnym instytucja administracyjnych kar pieniężnych znana jest od lat. Co więcej, w zakresie jej konstytucyjności w ostatnich 15 latach wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny (TK), wielokrotnie zakreślając linię demarkacyjną i zakres swobody ustawodawcy w projektowaniu administracyjnych kar pieniężnych. Pole to było sukcesywnie poszerzane, a dokonywane zmiany były akceptowane przez Trybunał Konstytucyjny (pod warunkiem kreowania odpowiedzialności zobiektywizowanej, tzw. *strict liability*). Z tej przyczyny ustawodawca od lat dokonuje konwersji, np. wykroczeń w administracyjne kary pieniężne.

Ustawodawca w treści art. 189b k.p.a. implementuje definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej<sup>30</sup>. Komentowana regulacja pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony, wespół z art. 189a, wyznacza zakres zastosowania kodeksowych zasad odpowiedzialności administracyjnej<sup>31</sup>.

2) przepisy dotyczące ochrony środowiska zmieniły się w stopniu uniemożliwiającym emisję lub korzystanie ze środowiska na warunkach określonych w pozwoleniu;

3) instalacja jest objęta postępowaniem, o którym mowa w art. 227–229;

4) nastąpiło przekroczenie krajowych pułapów emisji, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji;

5) prowadzący instalację nie wystąpił z wnioskiem, o którym mowa w art. 215 ust. 4 pkt 2 lub art. 216 ust. 3.

Charakter sankcyjny można przypisać cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia jedynie na podstawie pierwszej i ostatniej z wyżej wskazanych przesłanek, gdyż tylko one stanowią konsekwencję negatywnej oceny dotychczasowego postępowania prowadzącego instalację. W pozostałych przypadkach cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia nie może zostać uznane za sankcję.

<sup>30</sup> A. Wróbel, *Art. 189b*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1198; S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 93; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1028.

<sup>31</sup> Zob. S. Gajewski, *op. cit.*, s. 93.

Zakwalifikowanie danego działania organu administracji publicznej do kategorii administracyjnych kar pieniężnych poprzedza ocenę, w jakim zakresie przepisy działu IVa w danym postępowaniu znajdują zastosowanie<sup>32</sup>. Z drugiej strony definicja pełni funkcję porządkującą o systemowym znaczeniu. Artykuł 189b k.p.a. statuuje dyrektywę interpretacyjną dla sytuacji granicznych<sup>33</sup>. Jeżeli dany środek poddaje się kwalifikacjom z punktu widzenia elementów konstrukcyjnych kumulatywnie określonych w art. 189b, to uznać należy, że jest on administracyjną karą pieniężną w kodeksowym ujęciu niezależnie od terminu (nazwy), którym ustawodawca w przepisie szczególnym operuje<sup>34</sup>. Dyrektywa interpretacyjna z art. 189b nie opiera się jednak na funkcji tego środka. Funkcja może prowadzić do separacji zbliżonych instrumentów, np. kar administracyjnych i kryminalnych. Ukazuje to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), chociażby za sprawą kryteriów ze sprawy Engela<sup>35</sup> czy też tymi wypracowanymi na gruncie postępowań Jussila<sup>36</sup> i Menarini<sup>37</sup>. Definicja legalna z art. 189b k.p.a. wspomaga interpretatora w uporządkowaniu sankcji, które mają niejednokrotnie niejednorodną siatkę pojęciową. Jak słusznie bowiem wskazano w piśmiennictwie, organ administracji publicznej jest związany dokonaną przez ustawodawcę kwalifikacją danego środka<sup>38</sup>.

Do czasu wejścia w życie noweli Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r. ustawodawca jedynie fragmentarycznie normował zasady odpowiedzialności administracyjnej w ustawach prawa materialnego, odmiennie aniżeli w przepisach karnoprawnych. Zasady odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej zawarto w części ogólnej

<sup>32</sup> Także: *ibidem*.

<sup>33</sup> Zob. A. Wróbel, *Art. 189b*, s. 1204.

<sup>34</sup> Zob. K. Ziemiński, *Próba oceny trafności objęcia kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego: księga pamiątkowa profesora Janusza Borkowskiego*, pod red. Z. Kmiecika, W. Chróścielewskiego, Warszawa 2018, s. 403; także A. Krawczyk, *Komentarz do art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. Z. Kmiecika, W. Chróścielewskiego, Warszawa 2019, s. 982.

<sup>35</sup> Zob. wyrok ETPC z 8 VI 1976 r., sygn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel i in. v. Holandia*, HUDOC.

<sup>36</sup> Zob. wyrok ETPC z 23 XI 2006 r., sygn. 73053/01, *Jussila v. Finlandia*, HUDOC.

<sup>37</sup> Zob. wyrok ETPC z 27 IX 2011 r., sygn. 43509/08, *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Włochy*, HUDOC; szerzej na ten temat także A. Weyembergh, N. Joncheray, *Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards: A Blurred Picture That Needs to Be Addressed*, „New Journal of European Criminal Law” 2016, no. 1, s. 23.

<sup>38</sup> A. Wróbel, *Art. 189b*, *op. cit.*, s. 1199.

w Kodeksie karnym, Kodeksie karnym skarbowym i Kodeksie wykroczeń. Kilukrotnie ustawodawca próbował uregulować część ogólną prawa administracyjnego, a wśród niej także problematykę sankcji, jednak bezskutecznie. Niepowodzenia te wpłynęły na kolejne niespójne regulacje zasad odpowiedzialności w przepisach prawa materialnego. Dopiero regulacja działu IVa k.p.a. wypełniła systemową lukę w standardzie ochrony praw jednostki, dostosowuje system prawa administracyjno-karnego do wymogów konstytucyjnych oraz konwencyjnych<sup>39</sup>. Jednakże ze względu na problemy z zakresem stosowania k.p.a. i regulacji szczególnej to sądy administracyjne wielokrotnie kreują model ochrony prawnej w sprawach sankcji administracyjnych. Przykładem może być ostatnio przyjęta uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 9 czerwca 2022 r., sygn. akt III OPS 1/21<sup>40</sup>. Dotyczy ona regulacji kar administracyjnych zawartych w rozdziale 4d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>41</sup>, która przewiduje administracyjne kary pieniężne za naruszenie obowiązków określonych w ustawie. Administracyjnymi karami pieniężnymi obciążani są: przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 9x ustawy) m.in. za prowadzenie działalności bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, a także za niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych; podmioty prowadzące punkty selektywnej zbiórki odpadów (art. 9xa ustawy); podmioty zbierające segregowane odpady komunalne (art. 9 xaa ustawy) i prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 9xb ustawy) za uchybienie obowiązkowi sprawozdawczemu; gminne jednostki organizacyjne (9y ustawy) m.in. za nieprawidłowości w odbieraniu odpadów komunalnych i niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych; gminy i ich organy wykonawcze (art. 9z ustawy) za naruszenie obowiązków sprawozdawczych; podmioty prowadzące instalację komunalną (art. 9zb ustawy) za nieprzestrzeganie kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych. Uchwała została podjęta na skutek pytania zadanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich: „czy w postępowaniach w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie przepisów Rozdziału 4d ustawy z dnia

<sup>39</sup> Zob. A. Wróbel, *Art. 189a*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1000.

<sup>40</sup> LEX nr 3352558.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 13 IX 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 888 ze zm.), dalej „ustawa” lub „u.c.p.g.”.

13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.) stosuje się art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>42</sup>. Wątpliwość związana była z rozbieżnością w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącą metody ustalania wysokości administracyjnych kar pieniężnych dla tych kar, w stosunku do których ustawa określa dyrektywy ich wymiaru, takie jak „stopień szkodliwości czynu”, „zakres naruszenia” oraz „dotychczasowa działalność podmiotu” (art. 9zc ust. 1). W przypadku części z nich prawodawca założył możliwość wielokrotnego karania, ograniczając jednocześnie maksymalną wysokość tych kar w danym roku kalendarzowym. W odniesieniu do kar nakładanych na gminę wprowadzono mechanizm ich zawieszenia i umorzenia (art. 9ze ustawy). Ponadto ustawa stanowi, że do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej<sup>42</sup>, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują: wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 9 zf). Na tle regulacji dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych ukształtowały się bowiem dwie przeciwstawne linie orzecznicze w kwestii dopuszczalności stosowania w postępowaniach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, określonych w Rozdziale 4d ustawy, instytucji odstąpienia od nałożenia kary, uregulowanej w art. 189f k.p.a. Mianowicie część orzecznictwa opowiedziała się za brakiem możliwości stosowania art. 189f k.p.a. do kar na gruncie ustawy o czystości i porządku w gminie<sup>43</sup>. Orzeczenia te wskazują, że skoro przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach częściowo regulują kwestie wymienione w dziale IVa k.p.a., to zgodnie z art. 189a § 2 pkt 1 k.p.a. stosuje się przepisy odrębne, którym jest art. 9zc u.c.p.g. (np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Go 753/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 11 lipca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 205/18, CBOSA). Również odmienne stanowisko było obecne w judykaturze.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1540).

<sup>43</sup> Tak m.in. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Kielcach z 7 III 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 108/18, CBOSA; NSA z 1 VII 2019 r., sygn. akt II OSK 1774/18, CBOSA; WSA w Szczecinie z 6 X 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 425/18, CBOSA; WSA w Opolu z 25 IX 2018 r., sygn. akt II SA/Op 174/18, CBOSA; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 II 2019 r., sygn. akt II SA/Go 753/18, CBOSA; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 II 2020 r., sygn. akt II SA/Go 854/19, CBOSA; NSA z 7 X 2020 r., sygn. akt II OSK 1557/20, CBOSA; WSA w Warszawie z 17 XI 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 987/20, CBOSA; WSA w Szczecinie z 10 V 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 155/18, CBOSA.

Za stosowaniem art. 189f k.p.a. do administracyjnych kar pieniężnych, określonych w Rozdziale 4d ustawy, opowiedziały się niektóre sądy orzecznicze, podkreślając, że zawarcie w ustawie szczególnej regulacji odnoszących się do jednej z instytucji wymienionych w art. 189a § 2 k.p.a. nie oznacza, że automatycznie brak będzie możliwości stosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do innych instytucji, o których mowa w art. 189a § 2 k.p.a. – jeśli ustawa szczególna ich nie reguluje<sup>44</sup>. Za odmową stosowania art. 189f k.p.a. nie może przemawiać okoliczność, że wymierzenie tej kary jest obligatoryjne, ponieważ celem regulacji działu IVa k.p.a. miało być wypełnienie luki w standardzie ochrony praw jednostki za sprawą dostosowania systemu prawa administracyjno-karnego do wymogów konstytucyjnych oraz konwencyjnych.

W przywołanej uchwale NSA stwierdził, że na aprobatę zasługuje pogląd o konieczności stosowania art. 189f k.p.a. w sprawach o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych z Rozdziału 4d ustawy. Zauważył on, że wprowadzenie do k.p.a. przepisów działu IVa stanowiło długo oczekiwane unormowanie podstawowych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i należy je odczytywać jako przejaw realizacji wniosków wpływających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i dostosowania procedury wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych do standardów wynikających z art. 6 ETPC. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z intencji prawodawcy wynika (druk nr 1193 Sejmu RP VIII kadencji), aby każda z instytucji uregulowanych w dziale IVa k.p.a. była stosowana zawsze, gdy przepisy odrębne danej instytucji nie normują. Dla ustalenia, czy dział IVa k.p.a. ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych. Zawarte w art. 9zf ustawy odesłanie do stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej nie stanowi podstawy do odstąpienia od stosowania art. 189f k.p.a., gdyż ustawa nakazuje stosować je do kar, a nie do całości kształtu postępowania w sprawie administracyjnych kar pieniężnych. NSA podkreślił także, że z treści art. 189a § 2 k.p.a., obok zasadniczej jego funkcji, jaką jest oznaczenie pierwszeństwa stosowania

<sup>44</sup> Tak też m.in. wyroki: WSA w Krakowie z 25 IX 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 791/18, CBOSA; WSA w Łodzi z 29 V 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 964/18; WSA w Olsztynie z 20 VIII 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 447/19, CBOSA; NSA z 10 VI 2020 r., sygn. akt II OSK 3509/19, CBOSA; WSA w Lublinie z 11 XII 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 559/19 i II SA/Lu 560/19, CBOSA.

przepisów odrębnych, wywieść można wniosek o normatywnej petryfikacji zastanego na dzień wejścia w życie noweli z dnia 7 kwietnia 2017 r. stanu prawnego w przedmiocie zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu. Kodeksowa reguła kolizyjna swym zakresem obejmuje każdy przepis odrębny normujący jedną z kodeksowych instytucji, o których mowa w art. 189d, 189f–189k, w tym także te przepisy, które obowiązywały w dniu wejścia w życie noweli z dnia 7 kwietnia 2017 r. Innymi słowy, przepisy działu IVa k.p.a. nie modyfikują dotychczas obowiązujących rozwiązań materialnoprawnych, lecz je uzupełniają. Przepisy działu IVa k.p.a. stanowią zatem dopełnienie konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych, które obowiązywały w systemie prawa w dniu wejścia w życie przepisów działu IVa k.p.a., w zakresie elementów określonych w art. 189a § 2 k.p.a. W uchwale przytoczono taki pogląd na tle innych regulacji kar zawarty w judykaturze. I tak w wyroku z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 142/20 NSA stwierdził: „[d]la ustalenia, czy dział ten (IVa k.p.a.) ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych”<sup>45</sup>.

NSA wskazał jasno, że odstąpienie od ukarania nie jest równoznaczne z umorzeniem postępowania w przedmiocie nałożenia kary, lecz jest wyrazem darowania kary na skutek uprzedniego ustalenia, że doszło do naruszenia prawa, i jednocześnie stwierdzenia, że ukaranie sprawcy jest niecelowe<sup>46</sup>.

## **6. Czy zasadne byłoby uzupełnienie w przyszłości środków zabezpieczenia wykonania aktów administracyjnych o kompensatę?**

Można poczynić uwagi natury ogólnej na temat tego, czy bardziej efektywna dla wykonania obowiązków administracyjnoprawnych zamiast kary nie byłaby kompensata. W społeczeństwie widoczne jest bowiem silne przeświadczenie, że bardziej sprawiedliwa jest kompensata aniżeli

<sup>45</sup> Podobnie P. Majczak, *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, PRAWO CCCXXIII, s. 73; por. również wyroki NSA z: 19 VI 2020 r., sygn. akt II OSK 141/20 oraz z 3 XII 2020 r., sygn. akt II GSK 774/20 i II GSK 775/20).

<sup>46</sup> A. Krawczyk, *Art. 189f*, op. cit., s. 999.



kara kojarząca się silnie z represją. Ustawodawca korzysta z wielu narzędzi, w tym różnego rodzaju sankcji w reakcji na naruszenia prawa.

Klasyycznym narzędziem w zapewnianiu posłuchu normom publicznoprawnym są sankcje w formie grzywien, natomiast kompensata czy odszkodowanie są najbardziej tradycyjnym środkiem w egzekwowaniu i zadośćuczynieniu naruszeniom norm prawa prywatnego. W literaturze zagranicznej dotyczącej sankcji przeprowadzono wiele badań na temat skutków różnych rodzajów dolegliwości i kompensat<sup>47</sup>. W badaniach przede wszystkim starano się odpowiedzieć, jakiego rodzaju sankcje są uiszczane szybciej i bez przymusu egzekucyjnego, czy przy konieczności mniejszego wykorzystywania środków przymusu.

Odpowiedź na to pytanie wymaga spojrzenia na rozwój sankcji i ich rodzajów. W ostatnich latach można zaobserwować ciągły przyrost administracyjnych kar pieniężnych w wielu obszarach polityki, zwłaszcza za sprawą regulacji unijnych, chociażby w przepisach prawa konkurencji<sup>48</sup>, ochrony danych osobowych<sup>49</sup> i wielu innych dziedzinach. System środków prawnych w obecnym kształcie cechuje się dużą liczbą wewnętrznych sprzeczności. Można je podzielić na trzy kategorie. Pierwsza z nich dotyczy braku przewodniej koncepcji, według której środki te byłyby uregulowane, i która stanowiłaby jednocześnie punkt odniesienia dla wszystkich nowych instytucji wprowadzanych do systemu środków prawnych. Druga sprzeczność ma charakter czasowy. Nowelizacje środków prawnych pochodzą bowiem z różnych okresów. Trzecia sprzeczność polega na braku adekwatności przepisów regulujących problematykę środków prawnych do obowiązujących wymogów ustrojowych, sytuacji gospodarczo-społecznej oraz świadomości prawnej.

Głównym celem wskazanych instrumentów prawnych jest skłonienie administrowanych do przestrzegania prawa. Faktyczne egzekwowanie sankcji ma wpływać i kształtować zachowania zgodne z prawem. Dwie funkcje odstrasżające sankcji są istotne:

---

<sup>47</sup> J. Andreoni, *Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: Should the penalty fit the crime?*, „The RAND Journal of Economics” 1991, vol. 22(3), s. 385–395; a także S.D. Levitt, *Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 18(1), s. 163–190.

<sup>48</sup> Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 V 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów.

<sup>49</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 IV 2016 r. dotyczące ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.



- a) wielkość sankcji,
- b) prawdopodobieństwo wykrycia naruszenia i ukarania.

Zgodnie z powyższym w literaturze wskazuje się, że jeśli prawdopodobieństwo wykrycia czynu i ukarania jest mniejsze niż 100 proc., kwota sankcji musi zostać zwiększona powyżej poziomu szkody, aby zrekompensować niskie prawdopodobieństwo ukarania, a tym samym zapewnić, że oczekiwana sankcja przynajmniej odpowiada potencjalnej korzyści naruszydela. Jeśli korzyści płynące z łamania prawa przewyższają bowiem koszty (określone przez prawdopodobieństwo i wielkości sankcji prawnej), administrowani nie będą naruszać prawa. Należy zwrócić uwagę na to, że rodzaj sankcji nie jest postrzegany jako istotny w tych modelach element prewencji. Jest nim jedynie wysokość i prawdopodobieństwo nałożenia sankcji w celu odstraszenia potencjalnych naruszydela.

Popelnienie deliktu administracyjnego może być wynikiem wyważenia kosztów i korzyści wynikających z popelnienia deliktu lub podjęcia środków zapobiegawczych w cel jego uniknięcia, ale może też stanowić przypadek niezamierzonego, nieuniknionego działania, zaniechania. Wtedy ważne jest, aby funkcja środka była nie tylko odstrasżająca, lecz także kompensacyjna. Naruszydela widząc, że chodzi o zrekompensowane straty i/lub ukaranie sprawcy naruszenia, nabierają zaufania do systemu prawnego, a także działań organów administracji publicznej<sup>50</sup>. Sprawiedliwość i zasadność, a także cel środka wydają się pomagać w ogólnym zwiększeniu akceptacji do jego uiszczenia, a co za tym idzie – ostatecznej funkcji sankcji. Kluczowa różnica między sankcją a rekompensatą leży w beneficjencie należności. Odszkodowanie wypłacane jest samej ofierze z istoty tego instrumentu, natomiast grzywna/kara jest zazwyczaj wpłacana do budżetu państwa, z którego dalej może być przeznaczana na cel publiczny. Chociaż ta różnica może nie mieć znaczenia naukowego, to w praktyce dla sprawców ma kluczowe znaczenie. Systemy rekompensat i odszkodowań są postrzegane przez sprawców naruszenia jako bardziej sprawiedliwe (ponieważ rekompensują straty) w porównaniu z systemami kar, w których grzywny są wpłacane do budżetu państwa. Istnieją wyraźne dowody na to, że naruszydela często preferują odszkodowanie<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Szerzej o tym P.T.M. Desmet, F. Weber, *Infringers' willingness to pay compensation versus fines*, „European Journal of Law and Economics” 2022, vol. 53, s. 72.

<sup>51</sup> O. FeldmanHall, P. Sokol-Hessner, J.J. Van Bavel, E.A. Phelps, *Fairness violations elicit greater punishment on behalf of another than for oneself*, „Nature Communications” 2014, no. 5, s. 5306.

## Podsumowanie

W ustawodawstwie polskim występuje wiele środków prawnego zabezpieczenia wykonania obowiązków publicznoprawnych, każdy z tych instrumentów jest ze wszech miar potrzebny, choć poszczególne z nich nie są wolne od wad, zarówno ze względów legislacyjnych, jak i praktyki ich stosowania. Obok sankcji egzekucyjnych, dyscyplinarnych, karnych występują administracyjne kary pieniężne i niepieniężne. Życie społeczne jest bogate i bardzo zróżnicowane, nie ma możliwości za pomocą jednego instrumentu zapewnić skuteczności prawu administracyjnemu. W owym zróżnicowanym wachlarzu sankcji i środków przymusu pojawia się także miejsce na środki kompensacyjne i odszkodowawcze, które dotąd nie cieszyły się szerszym zainteresowaniem w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Często naruszyściele norm prawa administracyjnego zawartych w aktach normatywnych oraz w aktach indywidualnych preferują wypłaty odszkodowań bezpośrednio na cel i dla podmiotu, który ucierpiał, także na rzecz konkretnego organu administracji publicznej odpowiadającego chociażby za dobrostan środowiska naturalnego. Naruszyściele są wówczas skłonni wypłacić wyższe odszkodowanie. Prowadzi to do dobrowolnego ich wykonania, podczas gdy w przypadku administracyjnych kar pieniężnych niekiedy konieczne jest stosowanie środków egzekucyjnych dla ich wykonania. Potrzebne są jednak badania eksperymentalne i naukowe dla ewentualnego transponowania tych typowo cywilistycznych instrumentów na grunt prawa administracyjnego. Nie sposób przesądzać bowiem na ten moment o ich jednoznacznej skuteczności i celowości zastępowania nimi kar administracyjnych.

### LEGAL SECURITY FOR THE PERFORMANCE OF PUBLIC LAW OBLIGATIONS UNDER AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONSHIP

#### Summary

This article deals with the issue of securing the performance of the content of an administrative-legal relationship. The purpose of the discussion is to indicate what measures are provided for in the normative acts, as well as what measures are postulated in the doctrine. The article discusses the differences and similarities between the legal means of securing the performance of public-law obligations, as well as recognizing the basic problems that can be encountered when using these instruments and when assessing their effectiveness and efficiency.

Administration is faced with a huge number of tasks. They are carried out in various legal forms, often there are imperative forms. The effect of the administration's actions are then orders and prohibitions of specific behavior addressed to those administrated. They result from administrative acts or normative acts. The state implements its goals and tasks primarily by means of administrative and legal orders and prohibitions, in order for them to be really effective, they must be secured by coercion or sanctions. In public law, the application of legal regulations results from the will of the competent state authorities, and the addressees of the actions of these entities cannot protect themselves from the consequences (consequences) of their adoption or violation.

The multiplicity of these instruments is not an obstacle to achieving the goal of safeguarding compliance with administrative law; on the contrary, their richness makes the system more flexible and facilitates the choice of the best measure to secure the norm, and on the other hand, to be proportionate and fair in its application.

The analysis of the legal problems is preceded by an explanation of the key terms: "administrative-legal relationship", "administrative sanction" and "administrative liability", which allow the purpose and functions of individual legal instruments to be described. The article also discusses the objectives of administrative enforcement and administrative sanctions, as well as the problem of compliance of administrative sanctions with the Constitution of the Republic of Poland and international acts.

**Keywords:** administrative enforcement – administrative pecuniary penalties – administrative non-pecuniary penalties – administrative and legal relationship – securing the performance of administrative and legal obligations

## LITERATURA

- Adamiak B., *Środki egzekucyjne*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2000.
- Andreoni J., *Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: Should the penalty fit the crime?*, „The RAND Journal of Economics” 1991, vol. 22(3).
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Cebera A., *Podział na prawo publiczne i prywatne – informacje ogólne*, w: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1960.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Desmet P.T.M., Weber F., *Infringers' willingness to pay compensation versus fines*, „European Journal of Law and Economics” 2022, vol. 53.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa 1982.
- FeldmanHall O., Sokol-Hessner P., Van Bavel J.J., Phelps E.A., *Fairness violations elicit greater punishment on behalf of another than for oneself*, „Nature Communications” 2014, no. 5.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego. Tom 1*, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2016.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1970.
- Janku Z., *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- Jendroška J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2009.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Warszawa 1946.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kijowski D.R., *Geneza i ewolucja środków przymusu*, w: *System prawa administracyjnego procesowego, Tom. III. Część 1. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, D.R. Kijowskiego, Warszawa 2020.
- Krawczyk A., *Art. 189f*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. W. Chróścielewskiego, Z. Kmieciaka, Warszawa 2019, SIP LEX.
- Lang J., *Środki obrony*, w: *System egzekucji administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2000.
- Leoński Z., *O istocie kar administracyjnych*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Levitt S.D., *Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 18(1).
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 12.
- Majczak P., *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, PRAWO CCCXXIII.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Piątek W., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego, Tom 9*, pod red. R. Hausera, Z.K. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2019.
- Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego. Tom 9*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014.
- Smoktunowicz E., *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995.
- Starościak J., *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.
- Szreniawski P., *Etyczne aspekty egzekucji administracyjnej*, w: *System Egzekucji Administracyjnej*, pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Weyembergh A., Joncheray N., *Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards: A Blurred Picture That Needs to Be Addressed*, „New Journal of European Criminal Law” 2016, no. 1.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wróbel A., *Art.189a*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

- Wróbel A., *Art. 189b*, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Ziemiński Z., *Uprawienie a obowiązek. Przyczynek do analizy stosunku prawnego*, Poznań 1962.
- Ziemski K., *Próba oceny trafności objęcia kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego: księga pamiątkowa profesora Janusza Borkowskiego*, pod red. Z. Kmieciaka, W. Chróścielewskiego, Warszawa 2018.
- Zimmerman M., *Art.72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie (studium z dziedziny prawa karno-administracyjnego)*, Lwów 1930.
- Zimmermann M., *Kary administracyjne*, w: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna, W. Brzezińskiego, Warszawa 1956.
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

BARBARA JELONEK\*

## Aspekty prawne i społeczne nowelizacji wieku pełnoletności wprowadzonej w Japonii 1 kwietnia 2022 r.

„Kame no kou yori toshi no kou”  
oznacza „starszy, mądrzejszy”<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Jak napisał A. Kościółek pełnoletność to ‘określony przepisami prawa cywilnego status prawny osoby fizycznej, który uzyskiwany jest w efekcie wystąpienia określonych zdarzeń’<sup>2</sup>. Z kolei K. Federowicz pełnoletność określił jako ‘właściwość osoby fizycznej, która daje jej możliwość czynnego uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym’<sup>3</sup>.

Określenie ustawowej granicy wieku pełnoletności jest istotną kwestią prawną wpływającą na wiele społecznych aspektów życia człowieka, w tym na szeroki wachlarz uprawnień i obowiązków obywatela.

---

\* Barbara Jelonek, dr, Uniwersytet Wrocławski, drbarbarajelonek@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8736-8382>.

<sup>1</sup> Japońskie przysłowie, *Age Restrictions in Japan: Drinking, Smoking, Voting & More*, <https://www.realestate-tokyo.com/living-in-tokyo/japan-info/age-restrictions/> (dostęp: 15 VI 2022).

<sup>2</sup> A. Kościółek, *Art. 152, w: Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. 1, t. 2, pod red. T. Zembrzuskiego, Warszawa 2020, s. 348.

<sup>3</sup> K. Federowicz, *Wiek pokrzywdzonego i świadka w czasie przesłuchania*, w: *Przesłuchanie małoletnich i ofiar przestępstw seksualnych*, Warszawa 2020, s. 284 i n.; zob. także: K. Jaśkiewicz, *Osoba fizyczna*, w: *Leksykon cen transferowych*, pod red. J.F. Miki, Warszawa 2019, s. 198 i n.

Od momentu wprowadzenia japońskiego kodeksu cywilnego za czasów Meiji (1890–1896) oraz jego powojennej nowelizacji z roku 1945 gospodarka Japonii radykalnie zmieniła się w wielu różnych aspektach w zależności od wpływów globalizacji rynku, a także rozwoju technologii informacyjnej i środków transportowych. Ponadto praktyka sądowa ukształtowała w tym czasie obszerne orzecznictwo, które napotykało na rozmaite wyzwania związane z nieprzystosowaniem przepisów prawnych do aktualnych wyzwań społecznych<sup>4</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, przepisy dotyczące zobowiązań zostały zrewidowane, by mogły odpowiadać obecnym wyzwaniom i rozwojowi ekonomiczno-społecznemu. W szczególności zmianom uległy regulacje dotyczące umów cywilnoprawnych<sup>5</sup>.

Japoński prawodawca podjął decyzje zmierzające do reform prawa mających uczynić przepisy prawne bardziej zrozumiałymi dla społeczeństwa poprzez wyjaśnienie oparte na aktualnym orzecznictwie i wypracowanej nowoczesnej praktyce sądowej<sup>6</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przywołanie regulacji prawnych oraz społeczno-kulturowych aspektów wprowadzenia nowego wieku pełnoletności w Japonii. W artykule omówiono przepisy prawne, które w związku z nowelizacją japońskiego kodeksu cywilnego (jap. Minpō) zostały zmienione, oraz społeczne wyzwania, jakie towarzyszą tej zmianie prawnej.

---

<sup>4</sup> Por. B. Jelonek, *Statistical trends and law regulations of Japanese marriage*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica” 2016, no. 17(3), s. 103–109; Eadem, *Współczesne regulacje prawne i perspektywy zmian instytucji japońskiego małżeństwa na kanwie art. 24 Konstytucji Japonii*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2015, z. 9 (*Kobieta w prawie i polityce*), s. 251–264; Eadem, *Ewolucja instytucji japońskiego małżeństwa*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2016, t. 6, s. 134–140; strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00238.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00238.html) (dostęp: 10 VI 2022); strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości dot. reformy kodeksu cywilnego, [https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR\\_00001.html](https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR_00001.html) (dostęp: 9 VI 2022); strony internetowe z materiałami „Grupy Roboczej ds. Kodeksu Cywilnego (Prawo Zobowiązań)” dotyczącymi reform kodeksu cywilnego: [https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR\\_00003.html](https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR_00003.html) (dostęp: 6 VI 2022); <https://www.moj.go.jp/content/001162670.pdf> (dostęp: 6 VI 2022); [https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR\\_00086.html](https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR_00086.html) (dostęp: 6 VI 2022); [https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR\\_00002.html](https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR_00002.html) (dostęp: 6 VI 2022).

<sup>5</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR\\_00001.html](https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR_00001.html) (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>6</sup> Ibidem.



## 1. Prawne aspekty rewizji wieku pełnoletności

S. Umeda podkreślił, że w japońskich mediach podnosi się potrzebę większego odzwierciedlenia w polityce głosu młodych ludzi. Z uwagi na fakt, że Japonia jest starzejącym się społeczeństwem i osoby starsze liczniej uczestniczą w wyborach, to politycy, aby zyskać poparcie wyborcze i głosy, opowiadają się za polityką przyjazną osobom starszym. Istnieje obawa, że nadmierne faworyzowanie osób starszych implikuje niesprawiedliwe traktowanie potrzeb i oczekiwań młodszych pokoleń. Ponadto zaznaczył, że większość innych krajów ustaliła swój minimalny wiek uprawniający do głosowania w wyborach na 18 lat<sup>7</sup>.

Obecnie obowiązujący japoński kodeks cywilny został uchwalony w 1896 r. i był kilkakrotnie nowelizowany<sup>8</sup>. Przyjęty nim wiek osiągnięcia pełnoletności – 20 lat zaczerpnięto z dekretu Daijokan<sup>9</sup> ogłoszonego w 1876 r., co powodowało, że wiek ten – niezmienny przez te wszystkie lata – nie przystawał do obecnej rzeczywistości prawno-społecznej<sup>10</sup>.

Celem nowelizacji Konstytucji Japonii i prawa wyborczego było obniżenie wieku czynnego prawa wyborczego z 20 do 18 lat, a tym samym zwiększenie zaangażowania obywateli w młodszym wieku w życie polityczne, społeczne i gospodarcze kraju. Wiek wyborczy w Japonii został obniżony w ramach nowelizacji ustawy o wyborach do urzędów publicznych – Ustawa o wyborach do urzędów publicznych nr 43 z dnia 9 czerwca 2015 r.<sup>11</sup> Obniżony wiek obowiązywał w wyborach

---

<sup>7</sup> S. Umeda, *Japan: Voting Age Lowered from 20 to 18*, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-06-24/japan-voting-age-lowered-from-20-to-18/> (dostęp: 12 VI 2022); broszura informacyjna japońskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, <https://www.city.aomori.aomori.jp/senkyo-kanri/oshirase/documents/leaflet.pdf> (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 IV 1896 r. Kodeks Cywilny Minpō (ustawa nr 59 z 20 VI 2018 r. ze zm.), dalej „Minpō” lub „japoński kodeks cywilny”; Zob. więcej B. Jelonek, *XIX-wieczne procesy tworzenia Japońskiego Kodeksu Cywilnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2015, t. VIII (Rozprawa o metodzie prawa i polityki), s. 253 i n.

<sup>9</sup> Wielka Rada Stanu – aktualnie odpowiednik parlamentu, organ uchwałodawczy [przyp. aut.].

<sup>10</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR\\_00001.html](https://www.moj.go.jp/ENGLISH/ccr/CCR_00001.html) (dostęp: 9 VI 2022); japoński kodeks cywilny, <https://www.moj.go.jp/content/000056024.pdf> (dostęp: 10 VI 2022).

<sup>11</sup> Projekt ustawy o częściowej rewizji ustawy o wyborach do urzędów publicznych, [https://www.shugin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18901005.htm](https://www.shugin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18901005.htm) (dostęp: 6 VI 2022).

parlamentarnych w roku 2017 i powiększył wówczas elektorat wyborców o 2,4 mln osób – tych w wieku 18 i 19 lat<sup>12</sup>.

13 czerwca 2018 r. uchwalono ustawę częściowo nowelizującą Kodeks Cywilny, która obejmuje obniżenie wieku pełnoletności z 20 do 18 lat (Kodeks cywilny Minpō, ustawa nr 59 z dnia 20 czerwca 2018 r., art. 4)<sup>13</sup>.

Tym samym zgodnie z treścią art. 4 japońskiego kodeksu cywilnego od dnia 1 kwietnia 2022 r. pełną zdolność do czynności prawnych, w przypadku obywateli japońskich, nabywa się w dniu ukończenia 18 roku życia. Jak podkreśla M. Piegzik, wyżej wspomniana zdolność do czynności prawnych daje osobie fizycznej nieskrępowaną możliwość kształtowania swojej sytuacji prawnej – możliwości nawiązania stosunku pracy albo zaciągnięcia zobowiązania. Wspomina także o treści art. 5 i 6 kodeksu cywilnego, który nie jest szeroko omawiany w tym opracowaniu, ale warto o nim wspomnieć. Zaznacza on, że zgodnie z treścią art. 5 małoletni do wykonania ważnej czynności prawnej potrzebuje zgody swojego ustawowego opiekuna, aczkolwiek to ograniczenie nie obowiązuje w stosunku do umów zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego. Zgodnie z przywołanym art. 5 umowy te mogą zostać odwołane przez opiekuna prawnego w celu ochrony niepełnoletniego przed ich niekorzystnymi skutkami. M. Piegzik słusznie zauważa, że zgodnie z treścią art. 6 nieletni, który posiada zgodę na prowadzenie firmy, powinien mieć pełną zdolność do czynności prawnych w zakresie obowiązków służbowych jak osoba pełnoletnia<sup>14</sup>.

Przepis art. 4 Minpō tym samym dookreśla wiek, w którym osoba fizyczna może zawrzeć umowę bez wymaganej wcześniej zgody rodziców lub opiekunów prawnych, oraz wiek, kiedy małoletni stając się pełnoletnim, przestaje podlegać władzy rodzicielskiej. Zmiana ta promuje partycypację społeczną młodych ludzi poprzez włączenie

<sup>12</sup> Internetowy Dziennik Urzędowy z japońskim prawodawstwem, <https://kanpou.npb.go.jp/old/20180620/20180620g00132/20180620g001320006f.html> (dostęp: 10 VI 2022); informacje administracji miejskiej japońskiego Miasta Aomori, <https://www.city.aomori.aomori.jp/senkyo-kanri/oshirase/documents/leaflet.pdf> (dostęp: 8 VI 2022); Minpō; S. Umeda, op. cit.

<sup>13</sup> Internetowy Dziennik Urzędowy z japońskim prawodawstwem, <https://kanpou.npb.go.jp/old/20180620/20180620g00132/20180620g001320006f.html> (dostęp: 7 VI 2022).

<sup>14</sup> M. Piegzik, *Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych w japońskim prawie cywilnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4(2), s. 44–45.

18- i 19-latków w decydowanie o swoim własnym życiu – o ścieżce naukowej, zawodowej czy np. zakupach konsumenckich<sup>15</sup>.

Wykaz wybranych zasadniczych zmian prawnych będących następstwem wprowadzenia w Japonii nowego wieku pełnoletności przedstawia Tabela 1.

**Tabela 1. Wybrane przepisy, które zmieniły brzmienie po wprowadzeniu w Japonii nowego wieku pełnoletności.**

Minpō	Brzmienie przed nowelizacją	Brzmienie po nowelizacji (od 1.04.2022 r.)
Art. 4 Pełnoletność	Pełnoletnim jest, kto ukończył lat 20.	Pełnoletnim jest, kto ukończył lat 18.
Art. 731 Małżeństwo	Mężczyzna nie może zawrzeć związku małżeńskiego do ukończenia lat 18, a kobieta do ukończenia lat 16.	Małżeństwo może zawrzeć mężczyzna i kobieta po ukończeniu 18 roku życia.
Art. 818 Władza rodzicielska	Z momentem uzyskania przez dziecko pełnoletności, tj. ukończenia 20 lat, władza rodzicielska wygasa.	Z momentem uzyskania przez dziecko pełnoletności, tj. ukończenia 18 lat, władza rodzicielska wygasa.

Źródło: Opracowanie własne<sup>16</sup>

Z dniem 1 kwietnia 2022 r. w Japonii weszła w życie nowelizacja kodeksu cywilnego w zakresie zmiany definicji pełnoletności. To pierwszy raz w historii tego kraju, gdy zmieniony został próg osiągnięcia pełnoletności. Jak wspomniano wcześniej – dotychczasowy wiek pełnoletności obowiązywał od 1876 r., od okresu Meiji.

To jedna z większych zmian prawnych w Japonii w ostatnim czasie. Jest daleko idąca w wieloobszarowym kontekście – od prawa cywilnego po odpowiedzialność karną i wpływa na życie wszystkich Japończyków, ponieważ umożliwia im większą niezależność finansową oraz społeczną<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/EN/MINJI/minji07\\_00218.html](https://www.moj.go.jp/EN/MINJI/minji07_00218.html) (dostęp: 7 VI 2022); Ustawa z dnia 27 IV 1896 r. japoński Kodeks Cywilny Minpō (nr 59 z 20 VI 2018 ze zm.).

<sup>16</sup> Minpō; strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://www.moj.go.jp/content/001261076.pdf> (dostęp: 7 VI 2022), <https://www.moj.go.jp/content/001261082.pdf> (dostęp: 6 VI 2022); japoński kodeks cywilny, <https://www.moj.go.jp/content/000056024.pdf> (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>17</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://www.moj.go.jp/content/001261887.pdf> (dostęp: 8 VI 2022).

## 2. Nowelizacja wieku pełnoletności – kwestie społeczne

W świetle znowelizowanych przepisów<sup>18</sup> w japońskim społeczeństwie pozostają różne obawy dotyczące interpretacji tychże zmian prawnych i tego, czy 18-latkowie i 19-latkowie stracą ważną ochronę prawną, jeśli będą uważani za osoby dorosłe (pełnoletnie). Do tej pory niepełnoletni Japończyk, tj. poniżej 20 roku życia, gdy zawierał umowę (np. o kredyt konsumencki) bez zgody opiekuna prawnego, to można było umowę tę rozwiązać zgodnie z treścią art. 5 japońskiego kodeksu cywilnego<sup>19</sup>.

„Art. 5 ust. (1) Małoletni musi uzyskać zgodę przedstawiciela ustawowego małoletniego na dokonanie czynności prawnej; pod warunkiem jednak, że nie dotyczy to czynności prawnej wyłącznie w celu uzyskania prawa lub zwolnienia z obowiązku.

(2) Czynność prawna sprzeczna z postanowieniami poprzedniego ustępu jest nieważna.

(3) Niezależnie od postanowień ust. 1 małoletni może swobodnie rozporządzać mieniem, którym przedstawiciel ustawowy zezwolił mu rozporządzać w określonym celu, w zakresie objętym tym celem. To samo dotyczy sytuacji, gdy małoletni rozporządza majątkiem, którym przedstawiciel ustawowy zezwolił małoletniemu rozporządzać bez określenia celu”<sup>20</sup>.

Minpō w art. 5 stanowi, że – co do zasady – osoba nieletnia może odstąpić od umowy, jeżeli umowa została zawarta bez zgody rodzica (prawo do odstąpienia od umowy nieletniego). Prawo to ma na celu ochronę nieletnich i odegrało dużą rolę w zapobieganiu zawierania niekorzystnych umów przez takich konsumentów i ich dalszym skutkiem prawnym. Wobec obecnej zmiany prawnej dotyczącej wieku pełnoletności 18- i 19-latkowie nie będą mogli skorzystać z prawa określonego w treści art. 5 japońskiego kodeksu cywilnego i istnieje obawa, że

<sup>18</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://www.moj.go.jp/content/001261082.pdf> (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>19</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00238.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00238.html) (dostęp: 9 VI 2022); Minpō.

<sup>20</sup> Minpō; internetowy Dziennik Urzędowy z japońskim prawodawstwem, <https://kanpou.npb.go.jp/old/20180620/20180620g00132/20180620g001320006f.html> (dostęp: 9 VI 2022); strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości dotycząca tłumaczeń japońskiego prawodawstwa, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3494/en> (dostęp: 11 VI 2022).

nasila się oszustwa związane z zawieraniem umów na szkodę takich konsumentów z uwagi na ich brak wiedzy prawnej i ekonomicznej oraz roztropności i wiedzy życiowej. W odpowiedzi na te społeczne obawy rząd Japonii wzmocnił edukację konsumentką w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach (np. poprzez zajęcia edukacyjne ze znaczenia umów cywilnoprawnych, praw i obowiązków konsumentów itp.) oraz znowelizował ustawę o umowach konsumenckich, aby złagodzić kary za szkody konsumenckie powodowane zawieraniem umów przez młodych obywateli<sup>21</sup>.

Co warte podkreślenia, nie zmieniono rygorystycznego podejścia prawodawcy wobec kwestii zakazów dotyczących osiągnięcia progu wieku 20 lat w zakresie palenia papierosów oraz picia alkoholu. Po wprowadzeniu nowego progu osiągania pełnoletności zmieniono tytuły i przepisy ustawy o zakazie palenia tytoniu przez osoby nieletnie (ustawa nr 33 z 1900 r.) oraz ustawy o zakazie picia alkoholu przez nieletnich (ustawa nr 20 z 1922 r.) poprzez zastąpienie słowa „nieletni” terminem „osoby poniżej dwudziestego roku życia”<sup>22</sup>.

Zmiany związane z obniżeniem wieku pełnoletności obejmują łącznie 22 przepisy prawne powiązane z tą kwestią. Oprócz części ogólnej Minpō i prawa zobowiązań zostanie zrewidowanych ponad 200 ustaw określających warunki wiekowe dla młodzieży – terminy takie jak „nieletni” i „osoby fizyczne poniżej 20 roku życia” w kodeksach i ustawach szczegółowych. Zgodnie z nowelizacją prawa cywilnego, jeśli przepis zawiera termin prawny „dorośli”, będzie odnosić się do osób w wieku 18 lat i powyżej, chyba że przepis szczególny będzie stanowił inaczej<sup>23</sup>.

Zestawienie obywatelskich uprawnień wynikających ze zmiany progu pełnoletności przedstawia Tabela 2.

---

<sup>21</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://www.moj.go.jp/content/001261887.pdf> (dostęp: 12 VI 2022).

<sup>22</sup> Ustawa nr 59 z 2018 r., Postanowienia dodatkowe, art. 6 i 7, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2018-08-30/japan-age-of-adulthood-to-be-lowered-to-18-in-2022/> (dostęp: 9 VI 2022); internetowy Dziennik Urzędowy z japońskim prawodawstwem, <https://kanpou.npb.go.jp/old/20180620/20180620g00132/20180620g001320006f.html> (dostęp: 10 VI 2022).

<sup>23</sup> *Age of adulthood expected to be lowered to 18 in April 2022 but concerns remain*, <https://mainichi.jp/english/articles/20180314/p2a/00m/0na/017000c> (dostęp: 9 VI 2022).

Tabela 2. Uprawnienia wynikające z wejścia w życie zmiany progu pełnoletności<sup>24</sup>.

Uprawnienia	
Po osiągnięciu wieku 18 lat	Po osiągnięciu wieku 20 lat
Głosowanie	Alkohol
Prowadzenie pojazdów	Palenie papierosów
Zawieranie umów bez zgody rodzica: usługi telekomunikacyjne, wynajem, karty kredytowe, pożyczki	Hazard: wyścigi konne, rowerowe, samochodowe
Uzyskanie 10-letniego paszportu	Adopcja dziecka
Uzyskanie krajowych kwalifikacji, aby uzyskać kwalifikacje farmaceuty, lekarza, biegłego sądowego, księgowego, weterynarza	Uzyskanie prawa jazdy na duży lub średni pojazd, np. ciężarówkę
Małżeństwo – kobiety nie mogą już wyjść za mąż w wieku 16 lat, a dopiero po ukończeniu 18 lat	Zapisanie się do Krajowego Planu Emerytalnego
Wniosek do sądu rodzinnego o zmianę płci	

Źródło: Opracowanie własne<sup>25</sup>

### 3. Małżeństwo

Największą zmianą prawną w kwestii prawa cywilnego oraz rodzinnego jest też to, że przyszli małżonkowie będą mogli wstąpić w związek małżeński bez wymaganej prawem zgody rodziców (art. 737 Minpō) – dotyczy osób poniżej 20 roku życia: mężczyzn w wieku 18 lat i kobiet w wieku 16 lat, jak to miało miejsce dotychczas<sup>26</sup>.

Zgoda ta nie jest już wymagana – przepis po nowelizacji wykreślono z kodeksu, a jednocześnie znowelizowany kodeks cywilny Minpō podnosi wiek, w którym kobiety mogą zawrzeć związek małżeński, i zrównuje go z wiekiem mężczyzn. Oznacza to, że obywatele Japonii powyżej 18 roku życia nie będą musieli mieć zgody rodziców na zawarcie małżeństwa (art. 737 Minpō zostaje wykreślony)<sup>27</sup>.

W Tabeli 3. zawarto porównawcze brzmienie art. 731 i art. 737 Minpō przed zmianą i po zmianie z 1 kwietnia 2022 r.

<sup>24</sup> *Official Age of Adulthood in Japan Lowered to 18*, [https://www.nippon.com/en/japan-data/h01285/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/en/japan-data/h01285/?cx_recs_click=true) (dostęp: 11 VI 2022).

<sup>25</sup> Opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00218.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00218.html) (dostęp: 10 VI 2022).

<sup>26</sup> Minpō.

<sup>27</sup> Ibidem.

Tabela 3. Zmiana treści art. 731 i 737 japońskiego kodeksu cywilnego Minpō.

Minpō	Brzmienie przed nowelizacją	Brzmienie po nowelizacji (od 1.04.2022 r.)
Art. 731 Wiek do zawarcia małżeństwa	Mężczyzna nie może zawrzeć związku małżeńskiego do ukończenia lat 18, a kobieta do ukończenia lat 16.	Małżeństwo może zawrzeć mężczyzna i kobieta po ukończeniu 18 roku życia.
Art. 737 Małżeństwo małoletniego	1. Małoletni powinien uzyskać zgodę zarówno ojca, jak i matki na zawarcie małżeństwa. 2. Jeżeli ojciec lub matka nie wyrażają zgody, wystarczy zgoda drugiego rodzica. To samo dotyczy również sytuacji, gdy ojciec lub matka są nieznanymi, nie żyją lub nie mogą zadeklarować swojego zamiaru.	Skreślony

Źródło: Opracowanie własne<sup>28</sup>

#### 4. Badania społeczne i ceremonia wejścia w dorosłość

W październiku 2018 r. fundacja Nippon Foundation przeprowadziła *Badanie świadomości 18-latków* dotyczące kwestii zmiany progu osiągnięcia pełnoletności oraz celebrowania święta wejścia w dorosłość. Wyniki badania pokazują ciekawy aspekt społeczny związany z analizowanymi obszarami<sup>29</sup>.

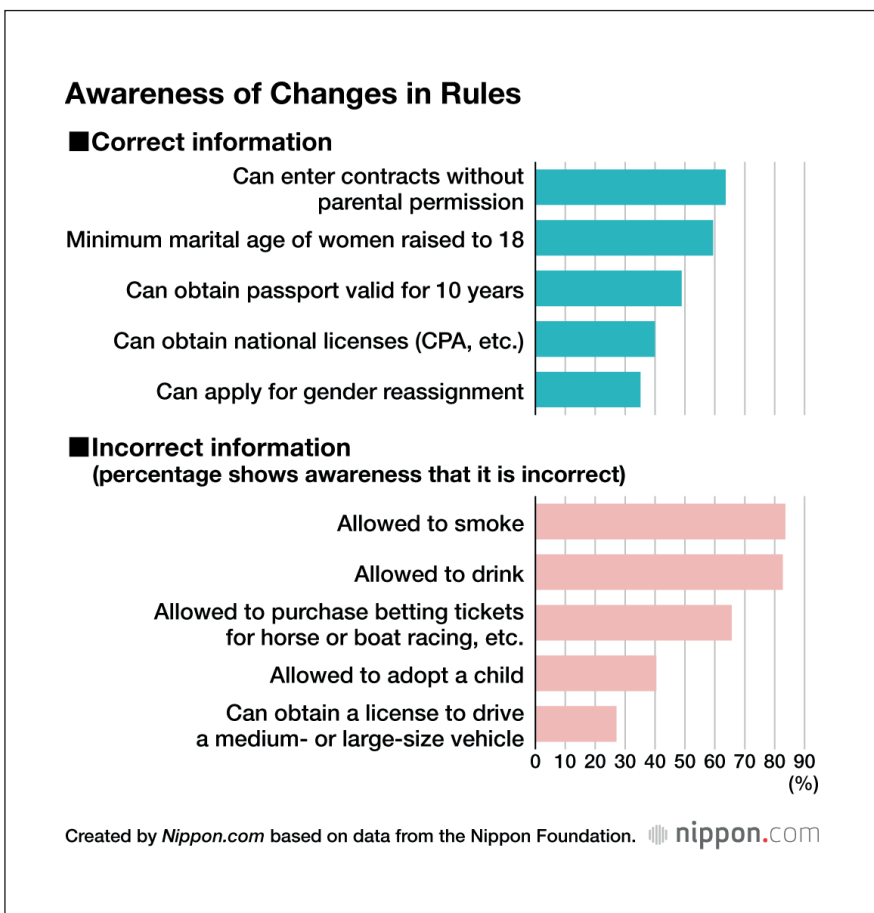
Uczestnicy badania zostali zapytani o świadomość różnych zmian zasad związanych z obniżeniem wieku dorosłości, celem wykazania, czy potrafią zidentyfikować prawidłowe i fałszywe informacje, jakie uzyskali z różnych źródeł o uprawnieniach i obowiązkach po uzyskaniu wieku pełnoletności. 7 stycznia 2019 r. przedstawiono wyniki, z których wynika, że tylko 63,6 proc. respondentów było świadomych, że w wieku 18 lat nie będą już potrzebować zgody rodziców do zawarcia umowy na telefon komórkowy lub pożyczki, podczas gdy ponad 80 proc. wiedziało, że dotychczasowe ograniczenia wiekowe dotyczące spożywania tytoniu i alkoholu będą obowiązywać nawet po zmianie kodeksu cywilnego<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> *Awareness survey of 18-year-olds. Results of 7th and 8th installments announced*, <https://www.nippon-foundation.or.jp/en/news/articles/2019/20190304-26104.html> (dostęp: 12 VI 2022).

<sup>30</sup> *Age of adulthood lowered in Japan, but half of 18-year-olds do not feel like adults*, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01289/> (dostęp: 9 VI 2022).





Grafika 1. Wyniki badania Nippon Foundation dotyczącego wiedzy respondentów na temat praw i obowiązków po uzyskaniu pełnoletności.

Źródło: <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01289/> (dostęp: 10 VI 2022)

W Japonii wejście w dorosłe życie jest znaczącym wydarzeniem związanym z rytuałem. Rytuał przejścia w dorosłość istniał w Japonii co najmniej od okresu Nara (710–794)<sup>31</sup>. Od roku 714 cyklicznie jest

<sup>31</sup> *Seijin no Hi. The Japanese 20 years old coming-of-age celebration*, <https://www.kanpai-japan.com/lifestyle/seijin-no-hi> (dostęp: 9 VI 2022); "Seijinshiki" (coming-of-age ceremonies), <https://www.nippon.com/en/features/jg00064/> (dostęp: 9 VI 2022); K. Batkalova, A. Galiev, *Rites of passage in Japanese traditional culture*, s. 6, [http://papers.iafor.org/wp-content/uploads/papers/iicj2016/IICJ2016\\_26954.pdf](http://papers.iafor.org/wp-content/uploads/papers/iicj2016/IICJ2016_26954.pdf) (dostęp: 9 VI 2022).

obchodzona ceremonia *Seijin Shiki*<sup>32</sup>, wprowadzona za panowania japońskiej cesarzowej Genmei<sup>33</sup>.

W okresie Edo (1603–1868) w zależności od płci obchodzone były dwie różne uroczystości. Ceremonia pełnoletności wywodzi swoje korzenie z długoletniej tradycji obchodzenia uroczystości *genpuku* oraz *mogi*. Pierwsza dotyczy przejścia w etap dorosłości 16-letnich chłopców, druga 13-letnich dziewcząt. Obie tradycje mają korzenie w wierzeniach shintoistycznych. Mężczyzna zyskiwał wówczas pełnię praw w społeczności, w tym też politycznych, i mógł założyć rodzinę, zaś kobieta mogła wyjść za mąż<sup>34</sup>.

Kolejno w okresie Meiji spopularyzowano to święto państwowe i wprowadzono prawnie określony wiek dorosłości, który w 1876 r. oficjalnie ustalono na 20 lat<sup>35</sup>, a sama ceremonia po raz pierwszy została oficjalnie ustanowiona w 1948 r.<sup>36</sup> Ustawą o świętach państwowych *Kokumin no Shukujitsu ni Kansuru Hōritsu* (ustawa nr 178 z dnia 5 lipca 1948 r.)<sup>37</sup>.

W 1998 r. znowelizowano Ustawę o świętach państwowych z 1948 r. i wprowadzono system *Happi Mandē Seido* – zestaw prawnych modyfikacji z 1998<sup>38</sup> r. oraz 2001 r.<sup>39</sup>, które miały na celu przeniesienie wielu świąt państwowych wypadających w niedziele na poniedziałki, tworząc

<sup>32</sup> M. Piegzik, op. cit., s. 47; *Working Conditions and the Labor Market – Revision of National Holiday Law Increases Consecutive Holidays*, „Japan Labor Bulletin” 2000, no. 39(3), s. 6.

<sup>33</sup> *Coming of Age Day, a big event for Japanese youths, is steeped in tradition*, <https://www.stripes.com/news/coming-of-age-day-a-big-event-for-japanese-youths-is-steeped-in-tradition-1.15223> (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>34</sup> Ibidem; V.R. Williams, *Celebrating Life Customs around the World: From Baby Showers to Funerals*, Denver 2017, s. 62–63.

<sup>35</sup> *Coming of Age Day, a big event for Japanese youths, is steeped in tradition*, <https://www.stripes.com/news/coming-of-age-day-a-big-event-for-japanese-youths-is-steeped-in-tradition-1.15223> (dostęp: 12 VI 2022).

<sup>36</sup> M. Piegzik, op. cit., s. 47.

<sup>37</sup> Ustawa o świętach państwowych *Kokumin no Shukujitsu ni Kansuru Hōritsu* (ustawa nr 178 z dnia 5 VII 1948 r.), <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=323AC100000178> (dostęp: 12 VI 2022); informacje dotyczące świąt państwowych – strona internetowa japońskiego rządu, <https://www8.cao.go.jp/chosei/shukujitsu/gaiyou.html> (dostęp: 11 VI 2022); kontekst uchwalenia ustawy o świętach państwowych – strona internetowa japońskiego rządu, <https://www8.cao.go.jp/chosei/shukujitsu/gaiyou/kaku/keii.html#kinrou> (dostęp: 11 VI 2022).

<sup>38</sup> Ustawa o świętach państwowych (ustawa nr 178 z 1952 r. ze zm.), <http://www2s.biglobe.ne.jp/~law/law/ldb/H10H0141.htm> (dostęp: 10 VI 2022).

<sup>39</sup> Ustawa o świętach państwowych i ustawa o częściowej rewizji ustawy o pomocy społecznej (ustawa nr 59 z 2001 r.), <http://www2s.biglobe.ne.jp/~law/law/ldb/H13H0059.htm> (dostęp: 9 VI 2022).

tym sposobem przedłużone trzydniowe weekendy<sup>40</sup>. System ten miał na celu uniknięcie zbyt częstego nakładania się świąt z weekendem. Przepis art. 3 Ustawy o świątach państwowych z 1948 r., po nowelizacjach, stanowi, że gdy święto państwowe przypada w niedzielę, następny dzień roboczy staje się świętem państwowym, znanym jako *furikae kyūjitsu* – czyli święto „wyrównawcze”, „zastępcze”<sup>41</sup>.

Tradycyjnie *Seijin no Hi* obchodzono co roku 15 stycznia, ale w 1999 r. święto zostało przeniesione na drugi poniedziałek stycznia<sup>42</sup>. Tym samym od 2000 r. *Seijin no Hi* jest państwowym świętem ruchomym<sup>43</sup>.

Samorządy lokalne w Japonii co roku organizują ceremonie oficjalnego przejścia w wiek pełnoletności, który – jak wspomniano wcześniej – nazywa się *Seijin-shiki* i odbywa się w dniu narodowego święta osiągnięcia pełnoletności – *Seijin no Hi* dla mieszkańców gminy ze względu na miejsce zamieszkania, którzy osiągną 20 rok życia w ciągu roku podatkowego<sup>44</sup>.

Z okazji *Seijin-shiki* wszyscy, którzy po 2 kwietnia poprzedniego roku ukończyli 20 rok życia lub osiągnęli go do 1 kwietnia bieżącego roku, biorą udział w uroczystych obchodach w swoich rodzinnych gminnych miejscowościach<sup>45</sup>.

Uroczystość *Seijin shiki* trwa krócej niż godzinę i jest bardzo zrytualizowaną ceremonią, którą organizuje się rano w lokalnym urzędzie gminy lub w wytyczonym specjalnie na tę okazję miejscu w obrębie gminy. Jako ciekawostkę można dodać, że mieszkańcy miasta Urayasu, w prefekturze Chiba obchodzą to święto na terenie Tokyo Disneyland<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> Ustawa o świątach państwowych (ustawa nr 57 z 1991 r.), <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=323AC1000000178> (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> *Coming of Age Day...*, op. cit.

<sup>43</sup> *Seijin no Hi. The Japanese...*, op. cit.

<sup>44</sup> *Seijin-Shiki – ceremonia wejścia w dorosłość*, <https://www.oyakata.com.pl/kultura-japonska/seijin-shiki-ceremonia-wejscia-w-doroslosc> (dostęp: 2 VII 2022); M. Meyer, *Japan: a concise history*, Maryland 1993, s. 240 i n.; J. Gordon Melton, *Religious Celebrations: An Encyclopedia of Holidays, Festivals, Solem Observances, and spiritual commemorations*, Denver, Oxford 2011, s. 793–794; Por. C. Schmidt, *Civil Religion and Second Modernity in Japan*, w: *Social Commentary on State and Society in Modern Japan*, pod red. Y. Sugita, Osaka 2016, s. 23 i n.; *The “Seijin-shiki” and “Furisode”*, <https://livinginjapan.net/2020/01/00485/> (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>45</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00238.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00238.html) (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>46</sup> *Seijin no Hi : the celebration of Coming of Age in Japan*, <https://jw-webmagazine.com/seijin-no-hi-the-celebration-of-coming-of-age-in-japan/> (dostęp: 9 VI 2022).

Formalnie ceremonia przebiega następująco:

1. Odegrany zostaje hymn Japonii;
2. Miejscowo właściwy burmistrz i/lub przedstawiciele gminy lub innych urzędów administracyjnych wygłaszają przemówienie, w którym zazwyczaj wyjaśniają nowe obowiązki, jakie będą mieć od teraz uczestnicy uroczystości jako dorośli w społeczeństwie;
3. Wygłaszane są podziękowania dla różnych stowarzyszeń związanych z młodzieżą, edukacją itp.<sup>47</sup>

Warto zaznaczyć, że w okresie trwania pandemii COVID-19 związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w latach 2020–2022 samorządy lokalne napotykały na problemy z organizacją ceremonii *Shijin-shiki*. Konieczność stworzenia bezpiecznych warunków dla realizacji i organizacji obchodów sprawiła, że władze lokalne decydowały o organizacji wydarzeń wirtualnych i o odwołaniu obchodów stacjonarnych<sup>48</sup>.

Przykładowo w 2021 r. ze względu na ograniczenia dotyczące dużych wydarzeń związane z obostrzeniami pandemicznymi ceremonia odbyła się w dwóch miejscach w mieście Yokohama i wprowadzono harmonogram obchodów w formie wahadłowej, tj. osiem ceremonii po cztery w każdej z dwóch lokalizacji<sup>49</sup>.

Organizatorów święta *Seijin no Hi* z powodu zmiany wieku pełnoletności czeka kolejne wyzwanie. Tradycja prawdopodobnie ulegnie dalszej społeczno-kulturowej ewolucji – jest to kwestia obecnie często podnoszona przez opinię publiczną. W tej chwili nie ma przepisów prawnych dotyczących terminu ceremonii i kwestię tę zostawiono w gestii każdego samorządu lokalnego<sup>50</sup>.

Z informacji samorządów wynika, że wiele ceremonii *Shijin-shiki* będzie nadal organizowanych przez lokalne władze w całej Japonii dla osób w wieku 20 lat, tak jak to miało miejsce w przeszłości. Dzieje się tak ponieważ styczeń bywa pracowitym i stresującym czasem dla 18-letnich licealistów, którzy albo przygotowują się do egzaminów wstępnych na

---

<sup>47</sup> *Seijin no Hi. The Japanese...*, op. cit.; *Seijin no Hi : the Celebration...*, op. cit.

<sup>48</sup> *Japanese cities struggle to hold Coming of Age Day ceremonies due to COVID-19 surge*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/01/08/national/coming-of-age-ceremonies-omicron/> (dostęp: 11 VI 2022).

<sup>49</sup> *Virus casts shadow over once-in-a-lifetime Coming-of-Age ceremonies*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/01/11/national/coronavirus-coming-of-age-ceremonies-japan/> (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>50</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00238.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00238.html) (dostęp: 9 VI 2022).

studia, albo szukają pracy, więc wielu nie może uczestniczyć w takich uroczystościach. Niektóre gminy rozważają zmianę nazwy swoich uroczystości<sup>51</sup>.

Przywołane wcześniej badanie przeprowadzone przez Nippon Foundation wykazało, że 70 proc. respondentów chce uczestniczyć w ceremonii osiągnięcia pełnoletności, podczas gdy około 30 proc. nie. Ponadto około trzy czwarte respondentów chce, aby wiek uczestnictwa w ceremonii osiągnięcia pełnoletności pozostał na poziomie 20 lat (pomimo wieku pełnoletności uprawniającego do głosowania, zawierania małżeństw bez zgody rodziców, zaciągania pożyczek itp. po obniżeniu do 18 lat), przy czym głównym powodem jest to, że odbycie ceremonii w wieku 18 lat zakłóciłoby przygotowania do egzaminów wstępnych na studia i uniwersytety. Respondenci, którzy wskazali, że chcą, aby wiek uczestnictwa w ceremonii pozostał na poziomie 20 lat, argumentowali to przede wszystkim następującymi powodami:

- ceremonia w wieku 18 lat przeszkadzałaby w przygotowaniach do egzaminów wstępnych na studia (62,8 proc.);
- 18-letni uczestnik ceremonii nie może świętować, pijąc alkohol i paląc papierosy (38,2 proc.);
- w wieku 18 lat będzie się mieć presję finansową, przygotowując się do pójścia na studia lub uniwersytet (33,6 proc.);
- w wieku 18 lat będzie się zajętym szukaniem pracy (23,8 proc.)<sup>52</sup>.

Od kwietnia 2022 r. osoby w wieku 18 i 19 lat są legalnie pełnoletnie zgodnie z japońskim kodeksem cywilnym, a nowelizacja ustawy o nieletnich zaostrzyła również kary za przestępstwa, które mogą popełnić<sup>53</sup>.

Jednocześnie uchwalona w maju 2021 r. zmiana ustawy o nieletnich zaostrzy również kary wobec „określonych nieletnich” w wieku 18 i 19 lat. W marcu 2021 r., zanim weszła w życie nowelizacja ustawy o nieletnich, Nippon Foundation przeprowadziła badania na 1000 osób w wieku od 17 do 19 lat. Wyniki pokazały, że zaledwie 14,6 proc. respondentów było świadomych proponowanych zmian prawnych, które ich dotyczą. Mniej niż połowa (45,6 proc.) nie rozumiała wprowadzanych zmian, a 39,8 proc. nie wiedziała o nich wcale. Planowane zmiany miały

<sup>51</sup> *Official Age of Adulthood in Japan...*

<sup>52</sup> *Awareness Survey of 18-year-olds...*

<sup>53</sup> *Young Japanese surveyed on new legislation toughening criminal penalties from 18 years old*, [https://www.nippon.com/en/japan-data/h01008/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/en/japan-data/h01008/?cx_recs_click=true) (dostęp: 7 VI 2022).

rozszerzyć katalog spraw, które mogą być kierowane z powrotem do prokuratury z sądu rodzinnego, więc osoby popełniające przestępstwa takie jak rozbój, pobicie, gwałt i podpalenie również podlegałyby procesowi karnemu. Większość respondentów (58,2 proc.) zgadzała się z tym rozszerzeniem katalogu czynów zabronionych, dodatkowo 55,0 proc. osób podało w odpowiedzi, że nawet jeśli są nieletnimi, to muszą być społecznie odpowiedzialni<sup>54</sup>.

Odpowiedzialność jako składnik słowa dorosłość jest podkreślana przez japońskie społeczeństwo i rządzących na każdym kroku. Jak powiedziała M. Uchino, celem święta *Seijin no Ho* jest pogratulowanie wkraczającym w dorosłość obywatelom i zachęcenie młodych mężczyzn i kobiet, którzy osiągnęli pełnoletność, do odpowiedzialnego wypełniania nowo powierzonych im obowiązków i stania się samowystarczalnymi członkami społeczeństwa<sup>55</sup>.

W tym miejscu warto podsumować wszystkie kluczowe zmiany prawne w japońskim kodeksie cywilnym związane z nowelizacją z 1 kwietnia 2022 r. (Tabela 4).

**Tabela 4. Porównanie progu wieku dającego uprawnienia: stan sprzed nowelizacji i po niej.**

	Przed nowelizacją	Po nowelizacji (od 1.04. 2022 r.)
Dorosły wiek	20 lat	18 lat
Wiek małżeński (mężczyzna)	18 lat	18 lat
Wiek małżeński (kobieta)	16 lat	18 lat
Alkohol	20 lat	20 lat
Papierosy	20 lat	20 lat
Hazard	20 lat	20 lat
Karta kredytowa	18 lat z wyłączeniem uczniów szkół średnich i wymagana zgoda rodzica lub opiekuna prawnego	Obniżenie wieku 18 lat, nie wymaga zgody rodziców

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> *Coming-of-Age Day in Japan in 2023*, <https://www.officeholidays.com/holidays/japan/coming-of-age-day> (dostęp: 9 VI 2022); *Japanese Coming-of-Age Day incites rite of passage*, <https://okinawa.stripes.com/community-news/japanese-coming-age-day-incites-rite-passage> (dostęp: 9 VI 2022).

	Przed nowelizacją	Po nowelizacji (od 1.04. 2022 r.)
Umowa na telefon komórkowy	Dla nieletnich wymagana zgoda rodziców	Obniżenie wieku 18 lat, nie wymaga uzyskania zgody rodziców
Paszport (data ważności 10 lat)	20 lat	18 lat
Obywatelstwo	20 lat	18 lat
Wiek wyborczy	18 lat	18 lat
Prawo jazdy	18 lat	18 lat

Źródło: Opracowanie własne<sup>56</sup>

## 5. Działalność edukacyjna rządu japońskiego w zakresie zmian dotyczących wieku pełnoletniości

Japońskie Ministerstwo Sprawiedliwości opublikowało reklamy telewizyjne i filmy online z postaciami z popularnego serialu anime *Tokyo Revengers*, aby podnieść świadomość na temat zbliżającego się obniżenia wieku dorosłości w Japonii. W filmach bohaterowie serialu uświadamiali młodym ludziom nowe prawa, jakie ci będą mieli po obniżeniu wieku dorosłości z 20 do 18 lat w kwietniu. Na przykład filmy ostrzegają, że umowy są trudne do anulowania po ich zawarciu, ponieważ osoby w wieku 18 lat i starsze będą mogły podpisywać umowy bez zgody rodziców – tym samym podkreślając konsekwencje prawne zawierania umów cywilnoprawnych<sup>57</sup>.

Mając na uwadze, że zmiany prawne mogą być niezrozumiałe dla obywateli japońskich, rząd stworzył stronę internetową [www.seinen.go.jp](http://www.seinen.go.jp), na której za pomocą krótkich filmików anime oraz specjalnie stworzonej na te potrzeby mangi przedstawia problematykę związaną z prawnymi konsekwencjami nowelizacji wieku dojrzałości. Zostały one stworzone przez naukowców, prawników i rysowników na zlecenie japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości w celach edukacyjnych. Przykładowo manga pierwszego odcinka przedstawia problematykę pojęcia

<sup>56</sup> Opracowanie na podstawie: artykułu prasowego dotyczącego problematyki nowelizacji wieku pełnoletniości, <https://www.nojima.co.jp/support/koneta/113483/> (dostęp: 9 VI 2022) oraz opracowania japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczącego zmian w kodeksie cywilnym w zakresie wieku pełnoletniości, [https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00238.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00238.html) (dostęp: 9 VI 2022).

<sup>57</sup> *Japan govt ads use popular anime to publicize adult age change*, [https://www.nippon.com/en/news/yjj2022010800148/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/en/news/yjj2022010800148/?cx_recs_click=true) (dostęp: 9 VI 2022).



związanego z określeniem wieku pełnoletności i wyjaśnienia tego, kim jest osoba dorosła<sup>58</sup>.

Głównym celem powyższej serii mang jest przedstawienie sytuacji, która tłumaczy główne różnice prawne między dorosłymi a nieletnimi (m.in. to, że po osiągnięciu pełnoletności mogą samodzielnie podpisać umowę). W pierwszym odcinku zaznaczono, że osoba niepełnoletnia nie może zawrzeć umowy bez zgody ojca i matki, wobec czego umowa podpisana niekorzystnie albo obciążająca nieletniego może zostać wycofana z obiegu prawnego, gdy ten nie uzyska zgody rodziców. Tu doprecyzowano, że osoba nieletnia nie posiada jeszcze szerokiego osądu sytuacji prawnej oraz ekonomicznej i może podpisać umowę o bardzo niekorzystnych warunkach. Jednakże autorzy mangi podkreślają, że po ukończeniu wieku pełnoletności, za każdą umowę jest się już w pełni odpowiedzialnym (jak każda osoba dorosła)<sup>59</sup>. Pojęcie umowy zostało szczegółowo wyjaśnione w drugim odcinku mangi i odnosi się do zobowiązań do płacenia za kupowanie rzeczy czy też wynagrodzenia za wykonaną pracę.

Warto zaznaczyć, że do tej chwili udostępniono łącznie 12 odcinków edukacyjnej mangi – w tym tematyczne odcinki dotyczące zawierania umów, odpowiedzialności konsumpcyjnej przy zawieraniu umów sprzedaży oraz kredytów konsumenckich, upadłości konsumenckiej, prawa podatkowego i prawa dotyczącego nieletnich, praw autorskich, zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, a także wyjaśnienia kwestii spożywania alkoholu (w tym, że nowe uregulowania nie zmieniają zakazu spożywania alkoholu do osiągnięcia wieku lat 20)<sup>60</sup>.

Na tym inicjatywa rządowa się nie kończy. Na stronie internetowej zamieszczone są także quizy do każdej mangi, odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczącej tejże problematyki – dotyczące uprawnień i obowiązków z nich wynikających, a także edukacyjne filmiki promujące wszystkie zmiany prawne oscylujące wokół zmiany wieku pełnoletności<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://seinen.go.jp/chapter\\_01/](https://seinen.go.jp/chapter_01/) (dostęp: 11 VI 2022).

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://seinen.go.jp/> (dostęp: 10 VI 2022).

<sup>61</sup> Strona internetowa japońskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00238.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00238.html) (dostęp: 9 VI 2022).

## Podsumowanie

*Wraz z malejącym przyrostem naturalnym i starzejącą się populacją zachęcamy młodych ludzi do uczestnictwa w społeczeństwie i podnoszenia ich świadomości.*

Minister Sprawiedliwości Japonii Yōko Kamikawa  
(13 VI 2022 r.)<sup>62</sup>

1 kwietnia 2022 r. to dla japońskich obywateli pod względem prawnym, społecznym i kulturowym bardzo doniosły dzień. To jak z nowymi uprawnieniami i obowiązkami poradzą sobie zarówno uprawnieni – młodzież, która uzyska pełnoletność, jak i ich rodziny, społeczeństwo i rządzący jest przyczynkiem do dalszej analizy tego rozwiązania prawnego oraz jego daleko idących skutków społecznych.

Na łamach czasopisma Uniwersytetu Oxfordzkiego „The Oxford Blue” Ch. Thomson w bardzo ciekawy sposób przeanalizowała polityczne, ekonomiczne i społeczne skutki zmian prawnych związanych ze zmianą wieku wyborczego oraz pełnoletności. W 2014 r. zmieniono ustawę o referendum konstytucyjnym, obniżając wiek głosowania z 20 lat do 18. Miało to podłoże polityczne i ekonomiczne celem zwiększenia świadomości politycznej i udziału w wyborach młodych ludzi. Ch. Thomson napisała, że samo obniżenie wieku wyborczego nie rozwiązało problemu z ekonomicznymi reperkusjami starzejącego się społeczeństwa. Wydaje się, że przyczyny spadku wskaźnika urodzeń są powiązane z czynnikami społeczno-ekonomicznymi. Większa część obywateli pozostaje w stanie wolnym, zawiera związki małżeńskie później lub decyduje się na posiadanie mniejszej liczby dzieci. Może to wynikać z istniejącej w japońskiej kulturze nierówności płci, niewystarczającej opieki nad dziećmi oraz braku polityki miejsca pracy przyjaznej rodzinie. W Japonii osoby w wieku powyżej 65 lat stanowią około jednej trzeciej populacji. Starzejąca się populacja zmniejsza odsetek ekonomicznie produktywnych obywateli, jednocześnie obciążając emerytury państwowe i usługi zdrowotne<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Artykuł prasowy dotyczący problematyki nowelizacji kodeksu cywilnego w zakresie wieku pełnoletności, dziennik „Mainichi Shimbun”, <https://mainichi.jp/articles/20180314/dm/003/010/051000c> (dostęp: 12 VI 2022).

<sup>63</sup> Ch. Thomson, *Japan lowers age of adulthood*, „The Oxford Blue – Oxford University’s independent newspaper”, <https://www.theoxfordblue.co.uk/2022/05/04/japan-lowers-age-of-adulthood/> (dostęp: 9 VI 2022).

Następnie obniżono wiek dorosłości w celu promowania wzrostu gospodarczego. Japońscy uczniowie szkół średnich zazwyczaj kończą szkołę w wieku 18 lat, a ta zmiana umożliwia tym obywatelom, którzy natychmiast rozpoczynają pracę, zawieranie umów cywilnoprawnych bez wymaganej zgody rodziców. Ponieważ Japonia stoi w obliczu starzejącej się populacji, oczekiwano, że większa niezależność ekonomiczna młodych ludzi pomoże zwiększyć siłę roboczą. Młodzi dorośli w Japonii mają teraz większą swobodę ekonomiczną, co wiąże się z oczekiwaniem, że zostaną pociągnięci do odpowiedzialności za swoje czyny. Spodziewano się, że reforma „stworzy” świadomych ekonomicznie i politycznie młodych dorosłych, którzy będą lepiej przygotowani do wejścia do japońskiego społeczeństwa – podkreśliła Ch. Thomson<sup>64</sup>.

Dla autorki niniejszego opracowania, która jako ekspertka Pracowni Badań Praw Orientalnych Uniwersytetu Wrocławskiego od 10 lat bada prawo małżeńskie Japonii, kwestia zrównania wieku zamążpójścia dla obu płci jest daleko idącą zmianą prawną ku niwelowaniu dyskryminacji płciowej, jaką w prawie japońskim można zauważyć na wielu płaszczyznach – od prawa do zawarcia małżeństwa, przez okres wyczekiwania do jego zawarcia, ale także później na płaszczyźnie związanej z zatrudnieniem i pozostaniem przez kobiety na rynku pracy po zawarciu małżeństwa i decyzjach o posiadaniu potomstwa<sup>65</sup>.

Warto zaznaczyć, że z wieloletnich badań autorki tego artykułu wynika, że prawodawstwo japońskie w sposób dyskryminujący traktuje Japonki.

## LEGAL AND SOCIAL ASPECTS OF THE AMENDMENT TO THE AGE OF MAJORITY IN JAPAN INTRODUCED ON 1 APRIL 2022

### Summary

On 1 April 2022, an amendment to the Civil Code (Jap. Minpō) entered into force in Japan to change the definition of the age of majority. For the first time in that country's history, the threshold for reaching the age of majority has been changed.

The article discusses the legal provisions that have been revised in connection with the amendment to the Japanese Civil Code and the social challenges that accompany this legal change.

---

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Por. B. Jelonek, *Statistical trends...*; Eadem, *Współczesne regulacje prawne...*; Eadem, *Ewolucja instytucji...*

The previous age of majority had been in force in Japan since 1876. The aim of the 2018 amendments to the Japanese Constitution and Electoral Law was to lower the active age of voting rights from 20 to 18, and thus to involve citizens at an earlier age in the political, social and economic life of the country.

On the other hand, the change of the Civil Code and the introduction of the age of majority from 20 to 18 on 1 April 2022 aimed to increase the social participation of young people by including 18- and 19-year-olds in deciding about their own lives, about their academic and professional paths, starting a family and concluding civil law contracts and taking responsibility for their decisions and dealing with the consequences arising from them.

This legal change leads to the fact that citizens who now enter adulthood earlier than their peers in previous years in Japan will now have more economic freedom, but at the same time, they must bear in mind the full range of legal consequences and responsibility for their actions.

The legal amendment to the age of majority discussed in the text, as intended by the Japanese legislator, aims to create the conditions for young Japanese people to make economically and politically informed decisions, thereby preparing young citizens more consciously for the challenges related to their participation in the economic life of this country.

**Keywords:** adulthood – Japanese law – Minpō – legal capacity – minor

## LITERATURA

- Age of adulthood expected to be lowered to 18 in April 2022 but concerns remain*, <https://mainichi.jp/english/articles/20180314/p2a/00m/0na/017000c> (dostęp: 9 VI 2022).
- Age of adulthood lowered in Japan, but half of 18-year-olds do not feel like adults*, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01289/> (dostęp: 9 VI 2022).
- Age restrictions in Japan: drinking, smoking, voting & more*, <https://www.realestate-tokyo.com/living-in-tokyo/japan-info/age-restrictions/> (dostęp: 15 VI 2022).
- Awareness survey of 18-Year-Olds. Results of 7th and 8th installments announced*, <https://www.nippon-foundation.or.jp/en/news/articles/2019/20190304-26104.html> (dostęp: 12 VI 2022).
- Batkalova K., Galiev A., *Rites of passage in Japanese traditional culture*, [http://papers.iafor.org/wp-content/uploads/papers/iicj2016/IICJ2016\\_26954.pdf](http://papers.iafor.org/wp-content/uploads/papers/iicj2016/IICJ2016_26954.pdf) (dostęp: 9 VI 2022).
- Coming of Age Day, a big event for Japanese youths, is steeped in tradition*, <https://www.stripes.com/news/coming-of-age-day-a-big-event-for-japanese-youths-is-steeped-in-tradition-1.15223> (dostęp: 9 VI 2022).
- Coming-of-Age Day in Japan in 2023*, <https://www.officeholidays.com/holidays/japan/coming-of-age-day> (dostęp: 9 VI 2022).
- Federowicz K., *Wiek pokrzywdzonego i świadka w czasie przesłuchania*, w: *Przesłuchanie małoletnich i ofiar przestępstw seksualnych*, Warszawa 2020.

- Japan govt ads use popular anime to publicize adult age change*, [https://www.nippon.com/en/news/yjj2022010800148/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/en/news/yjj2022010800148/?cx_recs_click=true) (dostęp: 9 VI 2022).
- Japanese cities struggle to hold Coming of Age Day ceremonies due to COVID-19 surge*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/01/08/national/coming-of-age-ceremonies-omicron/> (dostęp: 11 VI 2022).
- Japanese Coming-of-Age Day incites rite of passage*, <https://okinawa.stripes.com/community-news/japanese-coming-age-day-incites-rite-passage> (dostęp: 9 VI 2022).
- Jaśkiewicz K., *Osoba fizyczna*, w: *Leksykon cen transferowych*, pod red. J.F. Miki, Warszawa 2019.
- Jelonek B., *Ewolucja instytucji japońskiego małżeństwa*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2016, t. 6.
- Jelonek B., *Statistical trends and law regulations of Japanese marriage*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica” 2016, no. 17(3).
- Jelonek B., *Współczesne regulacje prawne i perspektywy zmian instytucji japońskiego małżeństwa na kanwie art. 24 Konstytucji Japonii*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2015, z. 9 (*Kobieta w prawie i polityce*).
- Jelonek B., *XIX-wieczne procesy tworzenia Japońskiego Kodeksu Cywilnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2015, t. VIII (*Rozprawa o metodzie prawa i polityki*).
- Kościółek A., *Art. 152*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. 1, t. 2, pod red. T. Zembrzuskiego, Warszawa 2020.
- Melton J. Gordon, *Religious Celebrations: An Encyclopedia of Holidays, Festivals, Solemn Observances, and spiritual commemorations*, Denver, Oxford 2011.
- Meyer M., *Japan: a concise history*, Maryland 1993.
- Official Age of Adulthood in Japan Lowered to 18*, [https://www.nippon.com/en/japan-data/h01285/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/en/japan-data/h01285/?cx_recs_click=true) (dostęp: 11 VI 2022).
- Piegzik M., *Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych w japońskim prawie cywilnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4(2).
- Schmidt C., *Civil Religion and Second Modernity in Japan*, w: *Social Commentary on State and Society in Modern Japan*, pod red. Y. Sugita, Osaka 2016.
- Seijin no Hi : the celebration of Coming of Age in Japan*, <https://jw-webmagazine.com/seijin-no-hi-the-celebration-of-coming-of-age-in-japan/> (dostęp: 9 VI 2022).
- Seijin no Hi. The Japanese 20 years old coming-of-age celebration*, <https://www.kanpai-japan.com/lifestyle/seijin-no-hi> (dostęp: 9 VI 2022).
- Seijin-Shiki – ceremonia wejścia w dorosłość*, <https://www.oyakata.com.pl/kultura-japonska/seijin-shiki-ceremonia-wejscia-w-doroslosc> (dostęp: 2 VII 2022).
- “Seijinshiki” (coming-of-age ceremonies)*, <https://www.nippon.com/en/features/jg00064/> (dostęp: 9 VI 2022).
- The “Seijin-shiki” and “Furisode”*, <https://livinginjapan.net/2020/01/00485/> (dostęp: 9 VI 2022).
- Thomson Ch., *Japan lowers age of adulthood*, „The Oxford Blue – Oxford University’s independent newspaper”, <https://www.theoxfordblue.co.uk/2022/05/04/japan-lowers-age-of-adulthood/> (dostęp: 9 VI 2022).
- Umeda S., *Japan: Voting Age Lowered from 20 to 18*, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-06-24/japan-voting-age-lowered-from-20-to-18/> (dostęp: 12 VI 2022).

*Virus casts shadow over once-in-a-lifetime Coming-of-Age ceremonies*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/01/11/national/coronavirus-coming-of-age-ceremonies-japan/> (dostęp: 9 VI 2022).

*Working Conditions and the Labor Market – Revision of National Holiday Law Increases Consecutive Holidays*, „Japan Labor Bulletin” 2000, no. 39(3), s. 6.

Williams W.R., *Celebrating Life Customs around the World: From Baby Showers to Funerals*, Denver 2017.

*Young Japanese surveyed on new legislation toughening criminal penalties from 18 years old*, [https://www.nippon.com/en/japan-data/h01008/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/en/japan-data/h01008/?cx_recs_click=true) (dostęp: 7 VI 2022).

## II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

MARIUSZ SWORA\*

### Kilka uwag na temat zasad działania Komisji Odwoławczej Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki

#### Wprowadzenie

Zarówno wyroki dotyczące skarg na decyzje komisji odwoławczych europejskich agencji regulacyjnych, jak i same rady odwoławcze nie były przedmiotem odrębnych opracowań w krajowej literaturze prawniczej, choć literatura zagraniczna poświęca tego typu orzeczeniom i samym organom już więcej miejsca<sup>1</sup>. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie T-735/18 *Aquind v. Agency for the Cooperation of Energy Regulators / Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)*<sup>2</sup> jest właśnie tego typu orzeczeniem, w którym zaskarżona została decyzja Komisji Odwoławczej (Board of Appeal<sup>3</sup>) Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki. Nie jest intencją autora polemika z przywołanym orzeczeniem, ale – co podkreśla literatura przedmiotu – nie sposób jego treści pominąć, pragnąc sformułować uwagi i wnioski dotyczące przyszłego funkcjonowania Komisji Odwoławczej ACER.

---

\* Mariusz Swora, dr hab., <https://orcid.org/0000-0003-3119-6192>.

<sup>1</sup> Zob. w szczególności: *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, pod red. M. Chamon, A. Volpato, M. Eliantonio, Oxford University Press 2022 oraz wykaz piśmiennictwa we wprowadzeniu na s. 5 i n.

<sup>2</sup> Dalej też „Agencja”.

<sup>3</sup> Dalej „BoA” lub „Komisja Odwoławcza”.



Komisja Odwoławcza ACER, podobnie jak komisje odwoławcze innych agencji Unii Europejskiej (UE), jest z pewnością interesującym przedmiotem badawczym z punktu widzenia proceduralnego, ustrojowego oraz materialnoprawnego. Przy jej analizie należy zachować jednak ostrożność i unikać pokusy prostego przenoszenia wzorców ukształtowanych w procedurach krajowych państw członkowskich. Z podobną rozważą należy podchodzić do porównań pomiędzy komisjami odwoławczymi różnych agencji. Wyzwaniem dla doktryny jest także z pewnością hybrydowy charakter tych organów, które łączą w sobie cechy charakterystyczne dla orzekania administracyjnego z takimi, które zwykło się przypisywać procedurom sądowym. Analizując komisje odwoławcze pod względem proceduralnym i ustrojowym, łatwo zresztą znaleźć pewne odniesienia do szeroko opisywanych dylematów związanych z funkcjonowaniem trybunałów administracyjnych<sup>4</sup>. Należy przede wszystkim, właśnie ku modelowi trybunałów zdaje się zmierzać ewolucja omawianych komisji. Organy tego typu, powołane w każdej agencji posiadającej uprawnienia decyzyjne w UE i funkcjonujące w niektórych państwach członkowskich, nie przyjęły się jednak szerzej w Polsce. W Unii występują jako organy wewnętrzne w wyspecjalizowanych agencjach, natomiast w Europie można spotkać ciekawe przykłady zewnętrznych, wyspecjalizowanych komisji odwoławczych (np. duński Nævnenes Hus).

## 1. Usytuowanie ustrojowe Komisji Odwoławczej

Komisja Odwoławcza ACER działa jako organ odwoławczy usytuowany wewnątrz Agencji, powołany na mocy – uchylonego już – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki<sup>5</sup>, w oparciu o przepisy nowego rozporządzenia oraz przepisy wewnętrzne (m.in. umowę administracyjną, zasady, procedury).

Komisja należy do kategorii organów odwoławczych, które określa się niekiedy podzbiorem europejskiego sądownictwa, choć ich status administracyjny lub quasi-sądowy jest przedmiotem sporów. Niektóre z nich charakteryzują się bardzo dużym obciążeniem, inne mniejszym,

<sup>4</sup> Z. Kmiecik, *Samorządowe kolegia odwoławcze a formuła instancyjności postępowania administracyjnego (na tle prawnoporównawczym)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 57 i n.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE 2009, L 211/1, dalej „rozp. 713/2009”.

jeżeli chodzi o liczbę rozpatrywanych spraw. BoA ACER jest komisją, która w pierwszej kadencji nie była szczególnie aktywna – rozstrzygała właściwie dwie sprawy na podstawie kryteriów proceduralnych, a dopiero intensyfikacja procesu integracji rynków energii i wdrażanie kodeksów sieciowych w latach 2016–2021 spowodowały znaczące zwiększenie liczby sporów pomiędzy ACER a uczestnikami rynku<sup>6</sup>. W zasadzie każda z decyzji BoA była wtedy przedmiotem zaskarżenia do TSUE, co zaskutkowało kilkoma interesującymi orzeczeniami tego sądu. W orzecznictwie tym, oprócz kwestii kompetencji i zakresu władzy dyskrecjonalnej ACER, znalazło się szereg istotnych wątków odnoszących się do samego BoA.

*De lege lata*, ustrój i funkcjonowanie BoA reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki<sup>7</sup>, które poświęca funkcjonowaniu Komisji zaledwie cztery przepisy. Motyw (34) rozp. 2019/942 w następujący sposób tłumaczy decyzję o powołaniu BoA: „W przypadku gdy ACER przysługują uprawnienia decyzyjne, z uwagi na szybkość postępowania zainteresowane strony powinny mieć prawo odwołania się do Komisji Odwoławczej, która powinna stanowić część ACER, zachowując jednak niezależność od jego struktury administracyjnej i regulacyjnej. Aby zagwarantować funkcjonowanie i pełną niezależność Komisji Odwoławczej, powinna ona dysponować odrębną linią budżetową w budżecie ACER. Mając na uwadze zachowanie ciągłości działań, powoływanie lub odnawianie kadencji członków Komisji Odwoławczej powinno dopuszczać częściową wymianę jej członków. Od decyzji Komisji Odwoławczej przysługuje odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. BoA ma być więc przede wszystkim organem wewnętrznym ACER, któremu przyznany jest przymiot niezależności w sferze regulacyjnej (orzeczniczej) oraz administracyjnej, której istotną gwarancją jest odrębność budżetu w ramach ogólnego budżetu ACER. Innymi słowy, Komisja ma charakteryzować się niezależnością wewnętrzną (*vis a vis* wszystkich organów ACER) i zewnętrzną (w szczególności wobec krajowych organów regulacyjnych i operatorów systemów przesyłowych).

---

<sup>6</sup> C. Tovo, *The Boards of Appeal of Networked Services: Specialized Arbitrators of Transnational Regulatory Conflicts*, w: *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, pod red. M. Chamon, A. Volpato, M. Eliantonio, Oxford University Press 2022, s. 45.

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE 2019, L 158/22, dalej „rozp. 2019/942”.

BoA nie może korzystać z zasobów merytorycznych ACER, na przykład w celu pozyskiwania analiz technicznych czy ekonomicznych. Pomiedzy członkami komisji a kierownictwem nie ma relacji podległości, BoA ma bowiem swoje odrębne kierownictwo. Jej niezależność mają również gwarantować kryteria kooptyacyjne, o których będzie jeszcze mowa w niniejszym opracowaniu. Interesujące jest przy tym, że relacje pomiędzy ACER a BoA normuje umowa administracyjna. Zgodnie z przytoczonym motywem BoA można więc skategoryzować jako wewnętrzny organ ACER, choć niezależny i dysponujący własnymi kompetencjami decyzyjnymi. Zgodnie z przesłaniem preambuły powołanie Komisji miało na celu zapewnienie szybkości postępowania, co z natury rzeczy powinno przekładać się również na specyfikę orzekania i głębokość badania spraw przez BoA.

## 2. Spór o głębokość i zakres orzekania Komisji

Wynikające z preambuły ukierunkowanie na ekonomikę postępowania, można było uznać za ważną dyrektywę kierunkową dotyczącą głębokości i zakresu orzekania Komisji, zwłaszcza w trakcie obowiązywania rozp. 713/2009, które dawało BoA dwa miesiące na rozstrzygnięcie w bardzo złożonych sprawach regulacyjnych, podczas gdy obecnie obowiązujące rozp. 2019/942 przewiduje już termin czteromiesięczny. Dodatkowo, przeciwko tezie zakładającej powierzenie Komisji Odwoławczej badania w pełnym zakresie przemawiał fakt, że organ składający się z członków niepowiązanych zawodowo z Komisją (jedyną więzią był akt powołania) nie posiadał również żadnego rozbudowanego aparatu wykonawczego, który mógłby służyć na przykład do sporządzania pogłębionych analiz techniczno-ekonomicznych na jej rzecz. Zarówno budżet BoA, jak również czas przeznaczony na rozpoznanie sprawy nie pozwalały na skorzystanie z ekspertów zewnętrznych, a przynajmniej bardzo to utrudniały.

Cała procedura postępowania przed BoA została pomyślana jako kontradyktoryjna, co oznacza również, że organ jest zobowiązany do badania pism i wniosków stron oraz przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, jeżeli taki wniosek został złożony, co właściwie w praktyce było regułą. Organ musi zagwarantować przecież stronom prawo do obrony, co było zresztą i jest czynione w sposób profesjonalny, biorąc pod uwagę fakt, że sprawy rozstrzygane przez BoA niosą ze sobą

znaczące konsekwencje finansowe dla przedsiębiorstw energetycznych, reprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników. Nie można jednak dać się zwieść zrębowości procedury przed BoA, zapisanej w rozporządzeniu ustrojowym i regulaminie. Poszerzanie praw proceduralnych stron było już widoczne w praktyce BoA, a kontynuację takiego kierunku można zaobserwować choćby po niedawnym, ważnym orzeczeniu w sprawie *Qualcomm v. Komisja Europejska*<sup>8</sup>. Choć to wyrok dotyczący innej procedury i zasad postępowania innego organu, pokazuje on tendencję, która w przyszłości może mieć wpływ również na postępowania przed komisjami odwoławczymi.

Kwestie dotyczące długości procedury i ograniczonych zasobów w swoisty sposób zinterpretował TSUE, stwierdzając w sprawie *Aquind v. ACER*, że dwumiesięczny termin jest wystarczający na dogłębne zbadanie sprawy i w sposób niejednoznaczny odnosząc się również do tematu zasobów BoA. W tym drugim aspekcie sąd uznał, że być może jest to problem, ale *de facto* powinien być rozwiązany przez ACER. W kontekście takiego podejścia TSUE można zadać pytanie, jakimi w takim razie względami kierował się ustawodawca w nowym rozp. 2019/942, wydłużając termin na rozpatrzenie sprawy z dwóch do czterech miesięcy? Można postawić tutaj tezę, że termin dwumiesięczny, bardzo krótki biorąc pod uwagę złożoność rozpatrywanych spraw i konieczność zapewnienia czynnego udziału stronom i interwenientom w postępowaniach, był jednak – wbrew opinii sądu – skorelowany z założeniem ograniczonego badania przez BoA. Trudno to jednak jednoznacznie przesądzić w obliczu skąpych przesłanek unormowanych w rozporządzeniu. Te które zostały w nim zapisane, wskazywały raczej na ekonomikę postępowania jako cel ustawodawcy, determinujący charakter orzekania BoA.

W samym rozp. 2019/942 brak jest bliższych wskazówek dotyczących standardu orzeczniczego, który miałyby stosować Komisja, brak też jest unormowań bardziej ogólnych, które pozwalałyby cokolwiek w tej sprawie wnioskować. Cały czas cieniem kładzie się tutaj brak europejskiego kodeksu postępowania administracyjnego, który normowałby m.in. szczegółowe zasady postępowania przed agencjami i komisjami odwoławczymi, choć sam postulat przyjęcia takiego kodeksu jest formułowany od przynajmniej dwóch dekad<sup>9</sup>. W efekcie nadal mamy

<sup>8</sup> Wyrok TSUE z 15 IV 2022 r., ECLI:EU:T:2022:358.

<sup>9</sup> M. Swora, *Aktualne tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska in statu nascendi*, Warszawa 2006, s. 17.

do czynienia z występowaniem negatywnego zjawiska fragmentacji uregulowań postępowania administracyjnego, prowadzącego do braku przejrzystości, zrozumienia i zaufania do administracyjnych i regulacyjnych procedur UE oraz ich wyniku<sup>10</sup>. W konsekwencji komisje odwoławcze pozostawione są same sobie, jeżeli chodzi o doprecyzowanie tak istotnych kwestii jak standard orzeczniczy, i kierują się jedynie ogólnymi wytycznymi wynikającymi z rozporządzeń ustrojowych, normami traktatowymi czy orzecznictwem TSUE. Jeżeli chodzi o kwestie proceduralne, to są one normowane w wewnętrznych procedurach samodzielnie ustanawianych przez BoA. W decyzji Komisji Odwoławczej ACER nr 12011 przyjętej na podstawie art. 25(3) rozp. 713/2009, wydanej w dniu 1 grudnia 2011 r., ustanawiającej zasady organizacji i postępowania komisji odwoławczej, w art. 8 ust. 1 lit. e) czytamy jedynie, że odwołanie musi zawierać zarzuty prawne oparte na argumentach faktycznych i prawnych. Odpowiedzi na temat standardu orzeczniczego próżno szukać również w art. 28 rozp. 2019/942. Z art. 28 ust. 5 wynika jedynie, że Komisja Odwoławcza może utrzymać decyzję agencji lub przekazać sprawę właściwemu organowi ACER. Treść tego przepisu zawęża w istocie kompetencje BoA w stosunku do art. 19 ust. 5 rozp. 713/2009, który stanowił, że „Komisja odwoławcza może, zgodnie z niniejszym artykułem, wykonywać wszelkie uprawnienia, które wchodzą w zakres kompetencji Agencji, lub przekazać sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu organowi Agencji. Decyzja komisji odwoławczej jest dla niego wiążąca”. Paradoksalnie więc, w nowym rozp. 2019/942 zwiększeniu czasu przyznanego na rozpatrzenie decyzji przez BoA towarzyszyło ograniczenie kompetencji do wydawania przez ten organ orzeczeń o charakterze reformatoryjnym. Jest to rozwiązanie, które można uznać za sprzeczne z przesłaniem omawianego wyroku.

W sprawie *Aquind v. ACER* TSUE podszedł do standardu orzeczniczego stosowanego przez BoA w sposób pryncypialny, negując koncepcję kontroli ograniczonej komisji odwoławczej i stwierdzając m.in. „[...] w przeciwieństwie do sądu Unii, komisja odwoławcza jest właściwa, w ramach kontroli celowości, do uchylenia lub zastąpienia decyzji agencji wyłącznie ze względów technicznych i ekonomicznych”. Tak więc, w praktyce orzekanie BoA ACER może zdaniem Sądu wykraczać

<sup>10</sup> D.R., Kijowski, *Idea i założenia modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej Grupy ReNEUAL a perspektywy zmian w polskich procedurach administracyjnych*, w: *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, pod red. J. Supernata, B. Kowalczyk, Warszawa 2017, s. 32.

poza kryterium legalności, czy tym bardziej legalności kwalifikowanej (rażące naruszenie prawa). Wizja Sądu była tu więc taka, że – wbrew deklarowanemu w rozporządzeniu podporządkowaniu zasadzie ekonomiki procesowej – BoA miała dublować agencję w jej kompetencjach, dodatkowo gwarantując dogłębne merytoryczne rozpatrzenie racji strony. W praktyce zresztą, jeżeli spojrzymy na obszerność i głębokość orzekania BoA, a jej miarą uczynimy uzasadnienia decyzji (co sugeruje zresztą literatura przedmiotu), to BoA (pomimo ostrożności w deklaracjach) stosowała wysoki standard orzecznicy, wypełniający faktycznie wymogi postawione przez Sąd w *Aquind v. ACER*<sup>11</sup>. Deklaracja BoA mogła być uwarunkowana różnymi czynnikami, na przykład zastosowaniem swoistej zasady samoograniczenia w stosunku do ACER, czy też sprowokowaniem do wypowiedzi Sądu w obliczu niedoskonałości regulacji.

W sprawie *Aquind v. ACER* TSUE zanegował podejście BoA odnośnie do zadeklarowanego formalnie przez tenże organ kryterium ograniczonej kontroli, nie wnikając zbyt w to, jak głęboko Komisja orzekała w rzeczywistości, z wyjątkiem jedynie jednego aspektu sprawy, który sąd uznał za niespełniający przyjętego przezeń kryterium, który jego zdaniem wymagał zresztą przeprowadzenia złożonych analiz o charakterze technicznym i ekonomicznym<sup>12</sup>. W literaturze prawniczej błędnie uznaje się przy tym, że „pogłębienie” orzekania BoA miało miejsce dopiero w konsekwencji wyroku w sprawie *Aquind vs. ACER*, uznając jednocześnie, że wzrastająca liczba spraw, połączona ze złożonym naukowo-merytorycznym ich charakterem, w obliczu napiętych prawnych terminów orzekania, powinna skłaniać do przemyślenia kwestii wzmocnienia tychże organów<sup>13</sup>. Z drugiej strony, komentując omawiany wyrok, podnosi się też, że wzrastająca liczba spraw spornych na europejskim rynku energii w połączeniu z wymogiem dogłębności orzekania, może w efekcie doprowadzić do ograniczenia prawa do dostępu

<sup>11</sup> M. Krajewski, *Judicial and Extra-Judicial Review: The Quest for Epistemic Certainty*, „iCourts Working Paper Series” 2020, no. 226, s. 36.

<sup>12</sup> Cyt.: „Dokładniej rzecz ujmując, Sąd stwierdza, że w ramach analizy kwestii dotyczących ryzyka w rozumieniu art. 17 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 714/2009, podniesionych przez skarżącą w szczególności w pkt 129–156 i 158–172 jej odwołania do komisji odwoławczej i przywołanych również podczas przesłuchania ekspertów przed tą komisją, przeprowadziła ona w pkt 70–74 i 94–98 swojej decyzji jedynie ograniczoną kontrolę decyzji agencji co do tych kwestii wymagających złożonych analiz o charakterze technicznym i ekonomicznym”.

<sup>13</sup> C. Tovo, op.cit., s. 81.



do wymiaru sprawiedliwości jako prawa podstawowego<sup>14</sup>. Głębokość orzekania jest kwestią dalece ocenną i trudno przyjąć, że zarzut ten sam w sobie, bez dogłębnej analizy merytorycznej i wykazania konkretnych niedostatków w rozumowaniu organu, może być zarzutem wystarczającym dla podważania konkretnej decyzji, jedynie opierając się na krytyce deklaracji organu.

Choć w wyroku *Aquind v. ACER* znalazło się wiele istotnych poglądów dotyczących koncepcji komisji odwoławczych, nie kończy on z pewnością dyskusji na temat charakteru tego typu organów. Nadal pozostają one prawnym eksperymentem, którego ostateczny kształt wykuwa się w praktyce<sup>15</sup>. Jeżeli nawet uznać, że Komisja Odwoławcza miałaby – podobnie jak inne tego typu organy – stanowić dodatkową instancję pierwszostopniową, zapewniającą stronie dogłębne badanie merytoryczne sprawy, powinno za tym pójść jej wzmocnienie instytucjonalne oraz zmiany w przepisach ustrojowych, które w jasny sposób by taką intencję ucieleśniały.

### 3. Skład Komisji Odwoławczej

Interesującą wskazówką orzekania BoA ACER, która została również poddana analizie w sprawie *Aquind v. ACER*, jest skład organu – ma być on dobierany z uwzględnieniem kryterium fachowości, które jest zresztą charakterystyczne dla organów regulacyjnych<sup>16</sup>. Odwołując się do art. 18 ust. 1 rozp. 713/2009, Sąd stwierdził, że BoA „składa się z sześciu członków i sześciu zastępców wybranych spośród aktualnego lub byłego wyższego rangą personelu krajowych organów regulacyjnych, organów ochrony konkurencji lub innych instytucji krajowych lub wspólnotowych, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie w sektorze energetycznym”. Sąd przyjął tutaj, przywołując jeszcze przykład rady odwoławczej ECHA, że „zamiarem prawodawcy było wyposażenie zarówno Rady Odwoławczej ECHA, jak i komisji odwoławczej ACER w wiedzę ekspercką konieczną do tego, by mogły one samodzielnie przeprowadzać oceny dotyczące złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym, technicznym i ekonomicznym”. W przypadku rozpatrywania spraw z zakresu regulacji energetyki istotne jest zapewnienie

<sup>14</sup> A. Johnston, H. Bjørnebye, *EU Energy Law and Fundamental Rights*, MarLus 2021, no. 551, s. 154–155.

<sup>15</sup> M. Krajewski, op. cit., s. 11.

<sup>16</sup> M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012, s. 109 i n.



wiedzy eksperckiej z trzech różnych dziedzin, a mianowicie wiedzy ekonomiczno-rynkowej, technicznej i prawnej. Doświadczeni regulatywiści mogą – a nawet powinni – posiadać, w mniejszym lub większym stopniu, wiedzę składającą się na wspomnianą „triadę regulacyjną”. Wspomniane kryteria doboru, oczywiście nie wymagają, aby kandydaci legitymowali się udokumentowanym wykształceniem w każdej z tych trzech dziedzin, ale pozwalają mieć nadzieję, że w ramach kooptacji ukształtuje się skład organu mający charakter multidyscyplinary, co umożliwi wszechstronne zbadanie sprawy. Kryterium doboru członków Komisji nie oznacza jednak, że jedynie ich wiedza i doświadczenie wystarczają do rozpatrzenia złożonych spraw regulacyjnych. Jeżeli weźmiemy na poważnie wymagania dogłębności orzekania, członkowie BoA powinni – zgodnie z maksymą E.S. Savasa – raczej sterować, a nie wiosłować, czyli decydować na podstawie zgromadzonego materiału, który może pochodzić od stron i interwenientów, z zasobów wewnętrznych lub od biegłych, a nie z ich własnych analiz, sporządzanych na potrzeby sprawy. Wiedza i doświadczenie jest tutaj dodatkową, ważną gwarancją profesjonalnego rozpatrzenia sprawy.

#### 4. Akty będące przedmiotem zaskarżenia

W sprawie *Aquind v. ACER* przedmiotem zaskarżenia była decyzja wydana przez ACER – regulatorzy francuski i brytyjski nie byli w stanie osiągnąć porozumienia w przedmiocie wniosku o zwolnienie dla nowej infrastruktury elektroenergetycznej i przekazali wniosek Agencji, zgodnie z art. 17 ust. 5 rozporządzenia nr 714/2009, aby to ona podjęła decyzję<sup>17</sup>. Generalnie ACER ma, w konsekwencji zastosowania doktryny *Meroni*, kompetencje do wydawania decyzji w kwestiach technicznych, w ściśle określonych prawem przypadkach i nie może swojej władzy rozszerzać w drodze domniemania kompetencji<sup>18</sup>.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 rozp. 2019/942 „Każda osoba fizyczna lub prawna, w tym organy regulacyjne, może odwołać się od decyzji,

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 VII 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz.U. UE 2009, L 211, s. 15).

<sup>18</sup> O.A. Stefan, M. Petri, *Too Weak to Be Controlled: Judicial Review of ACER Soft Law*, „Yearbook of European Law” 2018, vol. 37, s. 525–550, <https://doi.org/10.1093/yel/yey009>.

o której mowa w art. 2 lit. d), która jest do niej skierowana, lub od decyzji, która mimo że jest decyzją skierowaną do innej osoby dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie". Analiza przywołanego artykułu wskazuje wyraźnie, że przedmiotem zaskarżenia mogą być wydawane przez Agencję, enumeratywnie wyliczone decyzje indywidualne. Nie mieści się w kompetencjach BoA orzekanie w odniesieniu do aktów typu *soft law*, takich jak opinie, zalecenia czy wytyczne ramowe. BoA ACER nie jest przy tym skłonna do rozszerzania zakresu swoich kompetencji, czemu dała wyraz w decyzji dotyczącej not obciążeniowych<sup>19</sup>, sprzeciwiając się wykładni rozszerzającej art. 2 lit. d) i włączaniu do katalogu decyzji podlegających zaskarżeniu aktów tam niewymienionych przez wzgląd na zasady ekonomiki procesowej oraz odmawiając tego typu aktom przymiotu decyzji indywidualnych<sup>20</sup>. Jakkolwiek nie wynika to wyraźnie z treści przytoczonych przepisów, można przyjąć – na podstawie art. 29 rozp. 2019/942, że skargę można wnieść również w sytuacji niewydania przez Agencję decyzji w wyznaczonym czasie.

## 5. BoA ACER – niewykorzystana funkcja mediatora

Rozstrzygnięcie sporów przez BoA ACER sprowadza się do podejmowania decyzji w ramach określonych przez rozp. 2019/942, scharakteryzowanych już w poprzedniej części niniejszego opracowania. Zarówno jednak rozporządzenie ustrojowe, jak i regulamin pomijają niestety rozpoznawane powszechnie korzyści płynące z zastosowania

<sup>19</sup> Decyzja BoA ACER z 31 V 2021 r., sygn. A-008-2021 w sprawie *vp Energieportfolio UG (haftungsbeschränkt) v. ACER*.

<sup>20</sup> Cyt.: „[...] należy wyjaśnić, że Komisja Odwoławcza nie może podejmować decyzji bez podstawy prawnej przyznającej jej do tego kompetencje. Artykuł 28 ust. 1 rozporządzenia ACER jest *lex specialis* i należy go tak interpretować. Ogranicza zarówno kompetencje Komisji Odwoławczej, jak i prawa adresatów decyzji do skorzystania z procedury odwoławczej przed Komisją Odwoławczą w sprawach odwoławczych dotyczących decyzji indywidualnych wymienionych w art. 2 lit. d) rozporządzenia w sprawie ACER. Artykuł 28 ust. 1 nie można interpretować w sposób, który stwarza prawo do odwołania się do Komisji Odwoławczej od decyzji innych niż wymienione w art. 2 lit. d). Nie można tego odczytywać w taki sposób, że jakakolwiek decyzja przyjęta przez ACER podlega procedurze tam ustalonej. Komisję Odwoławczą powołano do rozpatrywania odwołań od niektórych, określonych rodzajów decyzji ACER określonych w art. 2 lit. d), w przypadku których za korzystne uznano jej powołanie”.

alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów<sup>21</sup>, nie nakładają też żadnych wymagań w zakresie dążenia do polubownego rozstrzygnięcia. Taki stan rzeczy ogranicza w znaczący sposób rolę BoA i zaprzecza jednocześnie zadeklarowanej w rozporządzeniu zasadzie ekonomiki procesowej. Teoretycznie można byłoby rozpatrywać możliwość osiągnięcia jakiegoś rodzaju konsensu w przypadku orzeczeń reformatoryjnych Komisji, które jednak zostały w zasadzie wyłączone w konsekwencji wejścia w życie rozp. 2019/942. Pewne możliwości zdają się stwarzać jedynie nieformalne porozumienia pomiędzy Komisją a stronami. Wola ugody nie była wprawdzie podstawą decyzji w sprawie *ENTSO-E v. ACER*, w której postanowiono, że nie ma potrzeby wydawania decyzji przez BoA, wskutek anulowania zaskarżonej przez ACER, ale takie rozstrzygnięcie, w innym stanie faktycznym, mogłoby być – przynajmniej teoretycznie – wynikiem mediacji pomiędzy stronami sporu<sup>22</sup>. Tego typu rozwiązanie można ewentualnie rozpatrywać wyjątkowo i w żaden sposób nie rozwiązuje ono problemu braku systemowych rozwiązań w zakresie alternatywnego rozstrzygnięcia sporów przed Komisją.

## Podsumowanie

Komisja Odwoławcza ACER, podobnie jak inne tego typu komisje usytuowane w agencjach UE, jest z pewnością interesującym przedmiotem badawczym z punktu widzenia ustrojowego, proceduralnego i materialnoprawnego. Problem w tym, że administrację, której częścią są tego typu komisje, tworzoną w Unii Europejskiej od kilkudziesięciu lat, nadal można określić jedynie w kategoriach *in statu nascendi*. Podstawowym wyzwaniem jest tutaj nadal brak jednolitych i przejrzystych reguł, które byłyby ujęte w europejskim kodeksie postępowania administracyjnego, co należy ocenić krytycznie z punktu widzenia zasady praworządności. Analizowany przykład BoA ACER, której ustroj i zasady postępowania są ujęte w czterech artykułach rozporządzenia unijnego i wewnętrznym regulaminie, doskonale obrazuje tak postawioną tezę. Nie powinno być tak, że reguły proceduralne wykuwane są dopiero w orzecznictwie TSUE, ponieważ nie gwarantuje to stronom właściwej ochrony, a przede

<sup>21</sup> A. Skoczylas, M. Swora, *Administrative Judiciary in Poland in Search for Fairness and Efficiency – an Overview*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2007, no. 19 E, s. 123.

<sup>22</sup> Decyzja BoA ACER z 8 XII 2021 r., sygn. A-012-2021.

wszystkim nie dostarcza wystarczającej informacji o tym, czego mogą oczekiwać w postępowaniu przed organem.

Jeżeli chodzi o głębokość i zakres orzekania przez Komisję Odwoławczą ACER, to sprawa – mimo wyroku TSUE – jest nadal dyskusyjna. W modelu dogłębnej kontroli Komisja mogłaby swoim orzecznictwem odciążyć TSUE w zakresie analizy merytorycznej rozpatrywanych spraw, jednak aby właściwie mogła pełnić tak określoną funkcję, konieczne byłoby w pierwszej kolejności jej wzmocnienie instytucjonalne. Model kontroli ograniczonej ma też swoje uzasadnienie, jeżeli nacisk zostanie położony przede wszystkim na ekonomikę procesową. W dyskusji w doktrynie i w orzecznictwie więcej wskazuje się na to, że docelowo zostanie wybrane pierwsze rozwiązanie.

Obecnie trudno nie zgodzić się z poglądem, że komisje odwoławcze są nadal eksperymentem, wymagającym niezbędnych reform, aby ich potencjał mógł być właściwie i w pełni wykorzystywany. Z wyrokiem w sprawie *Aquind v. ACER* można się zgadzać bądź nie, ale z pewnością jest on najważniejszym głosem judykatury w dyskusji na temat przyszłości tego typu organów.

## **SOME REMARKS ON THE FUNCTIONING OF THE BOARD OF APPEAL OF THE EU AGENCY FOR THE COOPERATION OF ENERGY REGULATORS**

### **Summary**

The Board of Appeal (BoA) of the Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) belongs to the category of appeal bodies hearing appeals against the decisions of EU administrative agencies. ACER BoA acts on the basis of legal framework dedicated to the Agency, while the rules of conduct before the Board are regulated by internal rules of procedure. These regulations are practically the only legal acts regulating the procedure before the BoA, as the EU has not adopted a single administrative code that would regulate the procedure before such bodies, inter alia. The BoA is a specialised body responsible for adjudicating complex cases in the field of the EU common energy market related to the implementation of European network codes. The CJEU (General Court) sought to dispel any doubts concerning the rules of adjudication of the BoA in the *ACER v. Aquind* judgment by expressing a number of views on the scope and standard of adjudication, but even in the light of this judgment, a number of matters remain unclear. Consequently, it is all the more urgent to adopt a clear procedural and systemic framework governing the functioning of the BoA.

**Keywords:** Board of Appeal – administrative procedure – energy law – ACER

## LITERATURA

- Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, pod red. M. Chamon, A. Volpato, M. Eliantonio, Oxford University Press 2022.
- Johnston A., Bjørnebye H., *EU Energy Law and Fundamental Rights*, Marluś 2021, no. 551.
- Kijowski D.R., *Idea i założenia modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej Grupy ReNEUAL a perspektywy zmian w polskich procedurach administracyjnych*, w: *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, pod red. J. Supernata, B. Kowalczyk, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Samorządowe kolegia odwoławcze a formuła instancyjności postępowania administracyjnego (na tle prawnoporównawczym)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.
- Krajewski M., *Judicial and Extra-Judicial Review: The Quest for Epistemic Certainty*, „iCourts Working Paper Series” 2020, no. 226.
- Skoczylas A., Swora M., *Administrative Judiciary in Poland in Search for Fairness and Efficiency – an Overview*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2007, no. 19 E.
- Stefan O.A., Petri M., *Too Weak to Be Controlled: Judicial Review of ACER Soft Law*, „Yearbook of European Law” 2018, vol. 37, <https://doi.org/10.1093/yel/yey009>.
- Swora M., *Aktualne tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska in statu nascendi*, Warszawa 2006.
- Swora M., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.
- Tovo C., *The Boards of Appeal of Networked Services: Specialized Arbitrators of Transnational Regulatory Conflicts?*, w: *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, pod red. M. Chamon, A. Volpato, M. Eliantonio, Oxford University Press 2022.



KATARZYNA KUKAWSKA\*

## Raport z akcji prozdrowotnej *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników – ocena zaangażowania pracodawców*

### Wprowadzenie

Promocja zdrowia w miejscu pracy w ujęciu klasycznym oznacza kształtowanie zachowań zdrowotnych pracowników, warunków fizycznych środowiska pracy oraz usprawnienie dostępu do świadczeń medycznych. Do początku XX w. praca, jej charakter oraz miejsce wykonywania nie były związane z pojęciem zdrowia i nie miały uwzględniać jego utrzymywania. Zdrowie było pojęciem absolutnie podrzędnym w stosunku do konieczności świadczenia pracy bez względu na warunki jej wykonywania<sup>1</sup>. Niemniej jednak promocja zdrowia w zakładzie pracy od początku popierana była przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Na potrzebę stworzenia niniejszego opracowania przywołano następującą definicję działań prozdrowotnych w miejscu pracy: ponoszenie mniejszych kosztów związanych z wprowadzeniem działań prozdrowotnych jest istotniejsze od kosztów związanych z absencją pracownika z powodu choroby. Powyższe sformułowanie najlepiej potwierdzają dokumenty: *Health Promotion for Working Populations* z 1988r.<sup>2</sup> oraz światowa strategia *Zdrowie 21. Zdrowie dla wszystkich w XXI wieku*.

---

\* Katarzyna Kukawska, mgr, Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, e-mail: klara.kukawska@op.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9765-071X>.

<sup>1</sup> E. Korzeniowska, *Zdrowi pracownicy w zdrowej organizacji. Konferencja Europejskiej Sieci Promocji Zdrowia w Miejscu Pracy*, „Medycyna Pracy” 1999, nr 50(6), s. 601–604.

<sup>2</sup> World Health Organization, *Health promotion for working populations*, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/40081/WHO\\_TRS\\_765.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/40081/WHO_TRS_765.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp: 20 X 2021).



*Podstawowe założenia polityki zdrowia dla wszystkich w Regionie Europejskim WHO z 1995 r.*<sup>3</sup>

Promocja zdrowia w miejscu pracy to nic innego jak działania prozdrowotne umacniające zachowanie zdrowia i jego rozwój wśród personelu<sup>4</sup>. Ponadobligatoryjne działania w kierunku ochrony zdrowia pracowników można określić mianem akcji prozdrowotnych. Mogą one dotyczyć następujących obszarów: doskonalenie ergonomicznych i socjalnych warunków pracy; zarządzanie czynnikami ryzyka wynikającymi z charakteru wykonywanej pracy, np. minimalizowanie stresu; ułatwianie dostępu pracownikom do usług medycznych spoza powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, np. porady lekarskie, zabiegi fizjoterapeutyczne; wsparcie zdrowego stylu życia poprzez edukację zdrowotną, benefity sportowe, warsztaty kulinarne lub spotkania z dietetykiem; organizowanie darmowych szczepień przeciwko grypie oraz badań profilaktycznych<sup>5</sup>. Ponadobligatoryjne interwencje prozdrowotne charakteryzują się, w przeciwieństwie do określonych norm prawnych z obszaru bezpieczeństwa i higieny pracy, skoncentrowaniem na zapobieganiu chorobom związanym ze stylem życia<sup>6</sup>. Wybrane ponadobligatoryjne działania służące zachowaniu zdrowia pracowników i stworzeniu bezpiecznego środowiska pracy przedstawia Rycina 1.

Istota działań prozdrowotnych w miejscu pracy stanowiła podwaliny opracowania oraz wdrożenia akcji prozdrowotnej *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników*. Wiązała się ona z przeprowadzeniem na terenie województwa wielkopolskiego przez Szpital Kliniczny im. Heliodora Święcickiego Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu we współpracy z wielkopolskimi przedsiębiorstwami w latach 2019–2020 badań przesiewowych w kierunku wczesnego

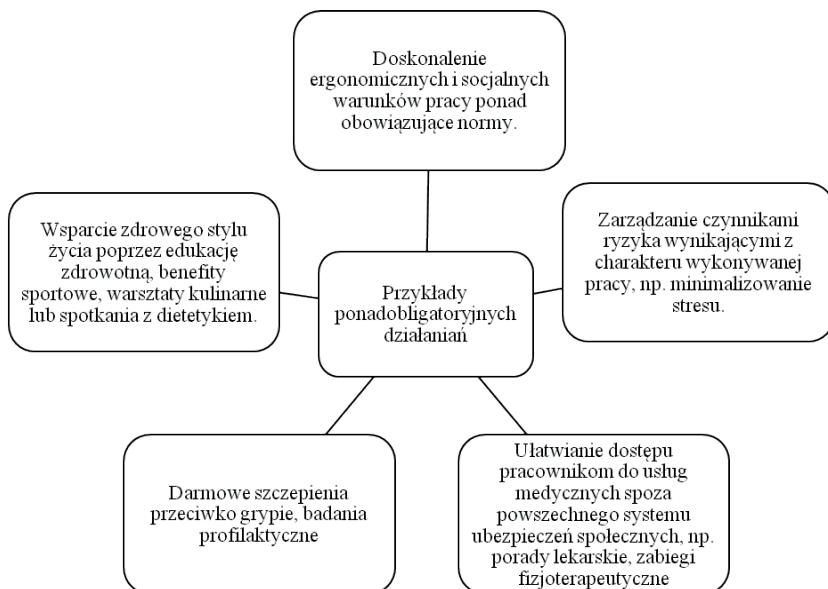
<sup>3</sup> Światowa Organizacja Zdrowia – Biuro Regionu Europejskiego, *Zdrowie 21. Zdrowie dla wszystkich w XXI wieku. Podstawowe założenia polityki zdrowia dla wszystkich w Regionie Europejskim WHO*, <https://www.parpa.pl/index.php/alkohol-w-europie/zdrowie-21-zdrowie-dla-wszystkich-who> (dostęp: 20 X 2021).

<sup>4</sup> D. Cianciara, E. Urban, M. Piotrowicz, M. Gajewska, K. Lewtak, *Jak ulepszyć programy promocji zdrowia? Część I. Istota promocji zdrowia*, „Hygeia Public Health” 2018, nr 53(1), s. 9–15.

<sup>5</sup> K. Puchalski, E. Korzeniowska, *Promocja zdrowia w zakładach pracy w Polsce w 2015 r. – diagnoza na podstawie reprezentatywnego badania firm zatrudniających powyżej 50 pracowników*, „Medycyna Pracy” 2017, nr 68(2), s. 229–246.

<sup>6</sup> R.Z. Goetzl, R.M. Henke, M.A. Head, R. Benevent, C. Calitz, *Workplace programs, policies and environmental supports to prevent cardiovascular disease*, „Health Affairs” 2017, no. 36(2), s. 229–236.

<sup>7</sup> T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracowników jako element stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 240–243.



**Rycina 1. Wybrane ponadobligatoryjne działania służące zachowaniu zdrowia pracowników i stworzeniu bezpieczniejszego środowiska pracy.**

Źródło: Wyciąg z badań T. Wyki<sup>7</sup>

wykrywania nowotworów głowy i szyi. Badania przesiewowe pracowników wykonywane były u osób w grupie podwyższonego ryzyka zachorowania. Zasadniczym ich celem było wykrywanie chorób we wczesnej fazie ich rozwoju oraz podjęcie szybkiej interwencji poprzez skierowanie na dalszą diagnostykę do Szpitala Klinicznego. Celami szczegółowymi badań przesiewowych były: obniżenie poziomu wskaźnika umieralności i zredukowanie negatywnych skutków zdrowotnych, społecznych i finansowych choroby, której dotyczyły badania<sup>8</sup>. Opracowanie badania przesiewowego było możliwe, ponieważ spełnione były następujące warunki: choroba stanowi istotny problem zdrowotny, proces rozwoju choroby jest dobrze znany, istnieją odpowiednie techniki badań przesiewowych (ocena nosa, uszu, gardła, krtani oraz szyi), zdefiniowane są skuteczne metody leczenia we wczesnej fazie choroby i skuteczne postępowanie terapeutyczne po przebytej chorobie<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Z. Wronowski, *Wczesne wykrywanie nowotworów*, Warszawa 2000, s. 37.

<sup>9</sup> J.M.G. Wilson, G. Jungner, *Principles and practice of screening for disease*, Geneva 1968, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/37650/WHO\\_PHP\\_34.pdf?sequence=17](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/37650/WHO_PHP_34.pdf?sequence=17) (dostęp: 23 X 2021).

## 1. Rodzaje innych ponadobligatoryjnych działań prozdrowotnych oraz ich znaczenie dla przedsiębiorców i pracowników

Z dotychczasowych badań Sodexo – *Raport rynku świadczeń pozapłacowych* wynika, że oferta prozdrowotnych usług w zakładzie jest coraz częściej dostosowywana do potrzeb zatrudnionych. Ponadto, dane uwzględnione w powyższym raporcie wskazują na coraz większą liczbę podmiotów, które oferują firmom usługi oraz inne prozdrowotne rozwiązania<sup>10</sup>. Według A. Witczaka obecnie zakres tych usług obejmuje m.in. ubezpieczenia zdrowotne, opiekę medyczną, benefity do obiektów sportowo-rekreacyjnych, dostawy zdrowej żywności i porady dietetyczne, a ponadto terapię uzależnienia od nikotyny, coaching psychologiczny (w tym trening radzenia sobie ze stresem), organizację eventów edukacyjnych oraz programów zdrowotnych<sup>11</sup>. J. Pyżalski przyjmuje, że inicjatywy z zakresu promocji zdrowia w miejscu pracy przejawiają się w organizacji wsparcia w zakresie psychologicznym, motywowaniu pracowników do porzucenia niezdrowego stylu życia i niezdrowych nawyków w miejscu pracy (np. palenia tytoniu, spożywania dużej ilości kawy) oraz zapewnienie rozbudowanych pakietów ochrony zdrowia<sup>12</sup>. Natomiast z rozważań G. Andersona wynika, że działania promujące zdrowie bywają zróżnicowane i mogą wpływać na warunki pracy, począwszy od aspektów środowiskowych i organizacyjnych, po czynniki psychologiczne, kształtowanie celów i zadań powierzonych pracownikom, a także wywieranie wpływu na postawę, wiedzę, umiejętności i zachowania prozdrowotne pracowników<sup>13</sup>. Najbardziej popularne prozdrowotne inicjatywy realizowane są na zasadach outsourcingu i polegają przede wszystkim na rozdystrybuowaniu wśród pracowników tzw. benefitów

<sup>10</sup> K.M. Brown, *Drogowskaz motywacyjny 2018. Raport rynku świadczeń pozapłacowych, Sodexo 2016–2018*, <https://sodexomotywacja.pl/blog/drogowskaz-motywacyjny-2018> (dostęp: 10 III 2022).

<sup>11</sup> A. Witczak, *Multisport, czyli Benefit Systems i jego zyski*, <http://www.finweb.pl/gilda/analitik-radzi/25791-multisport-czyli-benefit-systems-i-jego-zyski> (dostęp: 10 III 2022).

<sup>12</sup> J. Pyżalski, *Jak dbać o zdrowie psychiczne pracowników, realizując projekty promocji zdrowego odżywiania i aktywności fizycznej?*, w: K. Puchalski, E. Korzeniowska, *Promocja zdrowia w zakładzie pracy: wsparcie dla zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej pracowników*, Łódź 2017, s. 136–145.

<sup>13</sup> G. Anderson, *Chronic Conditions: Making the Case for Ongoing Care; Partnership for Solutions*, <https://www.policyarchive.org/handle/10207/21756> (dostęp: 16 I 2022).

na usługi rekreacyjno-sportowe, prywatną opiekę medyczną lub usługi gastronomiczne.

Coraz większy odsetek przedsiębiorstw jest świadomy pozytywnych efektów ponadobligatoryjnych świadczeń dla pracowników<sup>14</sup>. Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w roku 2017 sporządził raport *Korzyści dla firm z wdrożenia programu promocji zdrowia, aktywności fizycznej i zdrowego odżywiania się personelu* zawierający rekomendacje ekspertów. Według badań w Polsce co piąte średnie oraz duże przedsiębiorstwo dba o zdrowie personelu w zakresie większym, niż obliguje do tego prawo. Zdecydowana większość pracodawców gwarantuje pracownikom opiekę medyczną. Inne wspierają rekreacyjną aktywność fizyczną, a pozostali przedsiębiorcy promują zdrowe odżywianie się personelu. Rekomendowane przez specjalistów działania w zakresie zdrowia pracowników, realizowane w sposób spójny oraz systematyczny mogą przyczynić się do wygenerowania oszczędności oraz dodatniego zwrotu z inwestycji w zdrowie<sup>15</sup>.

Firmy podejmują się realizacji nieobowiązkowych działań na rzecz zdrowia osób zatrudnionych przede wszystkim dla budowy swojego korzystnego wizerunku, wysokiego morale personelu i poprawnych relacji oraz osiągnięcia wzrostu efektywności pracy<sup>16</sup>. Oznacza to, że kluczowym powodem dla większości polskich i zagranicznych firm zaangażowanie w prozdrowotne inicjatywy było postrzeganie przedsiębiorstwa jako godnego zaufania, dbającego o dobro pracowników<sup>17</sup>. Inne przyczyny realizowania tych zadań to poprawa zdrowia pracowników oraz przeciwdziałanie skutkom starzenia się personelu<sup>18</sup>. Badania te korespondują z wieloma innymi światowymi doniesieniami, które potwierdzają, że promocja zdrowia w miejscu pracy zwykle przynosi

---

<sup>14</sup> E. Goszczyńska, *Promocja zdrowia w zakładach pracy o dużym udziale starszych pracowników. Sytuacja w Polsce*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(2), s. 153–176.

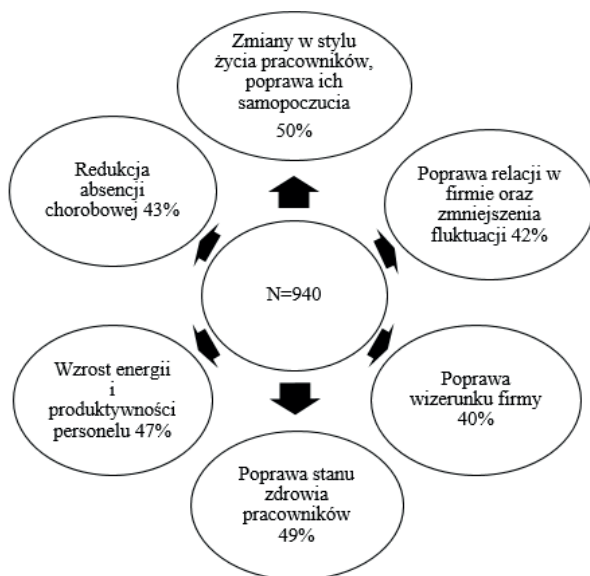
<sup>15</sup> Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, *Korzyści dla firm z wdrożenia programu promocji zdrowia, aktywności fizycznej i zdrowego odżywiania się personelu*, [https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/korzysci-dlafirmy-z-wdrozcc87enia-programu-promocji-zdrowia\\_druk.pdf](https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/korzysci-dlafirmy-z-wdrozcc87enia-programu-promocji-zdrowia_druk.pdf) (dostęp: 16 I 2022).

<sup>16</sup> K. Puchalski, E. Korzeniowska, *Promocja zdrowia w zakładach pracy w Polsce w 2015 r. – Diagnoza...*, s. 229–246.

<sup>17</sup> *Promocja zdrowia w zakładzie pracy: wsparcie dla zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej pracowników*, pod red. A. Andruszkiewicz, M. Banaszkiewicz, Instytut Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera, Łódź 2017, s. 92–109.

<sup>18</sup> E. Goszczyńska, *Promocja zdrowia w średnich i dużych zakładach pracy w kontekście starzenia się społeczeństwa. Specyfika firm o różnej wielkości zatrudnienia i kondycji ekonomicznej*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(1), s. 17–31.

pozytywne skutki<sup>19</sup> i często zwroty kosztów prozdrowotnych inwestycji<sup>20</sup>, na przykład poprzez zmniejszenie absencji i wydatków na opiekę zdrowotną<sup>21</sup>. Ponadto, programy promocji zdrowia wpływają na wzrost satysfakcji pracowników z pracy oraz poprawę relacji interpersonalnych w firmie. Co ważne, poprawiają również wizerunek pracodawcy w oczach pracowników, mają wpływ na identyfikację załogi z zakładem pracy oraz jej przywiązanie do firmy<sup>22</sup>. Szczegóły korzyści wynikających z wdrożenia promocji zdrowia w zakładzie pracy przedstawia Rycina 2.



**Rycina 2. Możliwe efekty wdrożenia działań prozdrowotnych w przedsiębiorstwie.**

Źródło: Opracowanie własne<sup>23</sup>

<sup>19</sup> S. Mattke, Ch. Schnyer, K.R. Van Busum, *A review of the U.S. workplace wellness market*, [https://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP373.html](https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP373.html) (dostęp: 15 II 2022).

<sup>20</sup> R.Z. Goetzl, R.M. Henke, M. Tabrizi et al. *Do workplace health promotion (wellness) programs work?*, „Journal of Occupational and Environmental Medicine” 2014, no. 56(9), s. 927–934.

<sup>21</sup> A.W. Taylor, R. Pilkington, A. Montgomerie, H. Feist, *The role of business size in assessing the uptake of health promoting workplace initiatives in Australia*, „BMC Public Health” 2016, no. 16(1), s. 353.

<sup>22</sup> S. Bevan, *The business case for employee health and wellbeing. A report prepared for Investors in People. The Work Foundation*, <https://www.bl.uk/collection-items/business-case-for-employees-health-and-wellbeing> (dostęp: 21 III 2022).

<sup>23</sup> Na podstawie: Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, *Korzyści dla firm z wdrożenia...*, op. cit.

## 2. Obowiązki pracodawcy związane z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy

Określone w aktach prawnych zadania w zakresie zdrowia pracowników służą realizacji bezpiecznego środowiska pracy ograniczającego potencjalne zagrożenia dla zdrowia lub życia pracowników. Jest to grupa zadań obligatoryjnych, których realizacja ciąży na pracodawcy<sup>24</sup>. Źródło informacji o ochronie zdrowia pracowników stanowi m.in. Kodeks pracy<sup>25</sup>. Ustawodawca polski nie zdefiniował jednak pojęcia zdrowia na gruncie prawa pracy, o istocie opieki zdrowotnej pracowników świadczy rozbudowana regulacja zawierająca zagadnienia dotyczące bezpiecznych i higienicznych warunków pracy<sup>26</sup>. Artykuł 15 k.p. stanowi, że pracodawca ma obowiązek zapewnić pracownikom bezpieczne oraz higieniczne warunki pracy, natomiast zgodnie z art. 207 § 1 k.p. pracodawca jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo w zakładzie pracy, na które składają się czynniki o znaczeniu materialnym, osobowym i technologicznym<sup>27</sup>. Ponadto, art. 207 § 2 k.p. wskazuje, że pracodawca, zapewniając odpowiednie warunki pracy, wykorzystuje właściwe osiągnięcia techniki oraz nauki. Poprzez obowiązek zagwarantowania bezpiecznego i higienicznego środowiska pracy należy rozumieć podejmowanie rozmaitych działań zmierzających do eliminowania czynników wpływających na stan zagrożenia życia lub zdrowia osób zatrudnionych<sup>28</sup>. Przede wszystkim pracodawca ma obowiązek organizowania pracy w sposób gwarantujący przestrzeganie w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Do zadań pracodawcy należy również reagowanie na potrzeby zapewniające odpowiedni poziom ochrony zdrowia i życia pracowników oraz dostosowywanie się do ewoluujących warunków pracy. Rozwój spójnej polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym z uwzględnieniem zagadnień technicznych, organizacyjnych, społecznych oraz środowiskowych również leży po stronie pracodawcy. Ponadto, pracodawca ma obowiązek uwzględniać w podejmowanych działaniach profilaktycznych ochronę

<sup>24</sup> T. Wyka, *Ochrona zdrowia...*, s. 240–243.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1320), dalej „k.p.”.

<sup>26</sup> T. Wyka, *Generalny obowiązek pracodawcy ochrony życia i zdrowia pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 4, s. 22.

<sup>27</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 3 XII 2010 r., sygn. akt I PK 124/10, LEX nr 707848.

<sup>28</sup> U. Jackowiak, *Podstawowe zagadnienia prawne ochrony pracy*, w: *Studia nad kodeksem pracy*, pod red. W. Jaśkiewicza, Poznań 1975, s. 261.

zdrowia młodocianych, pracownic w ciąży, kobiet karmiących dziecko piersią oraz pracowników z niepełnosprawnością (art. 207 k.p.).

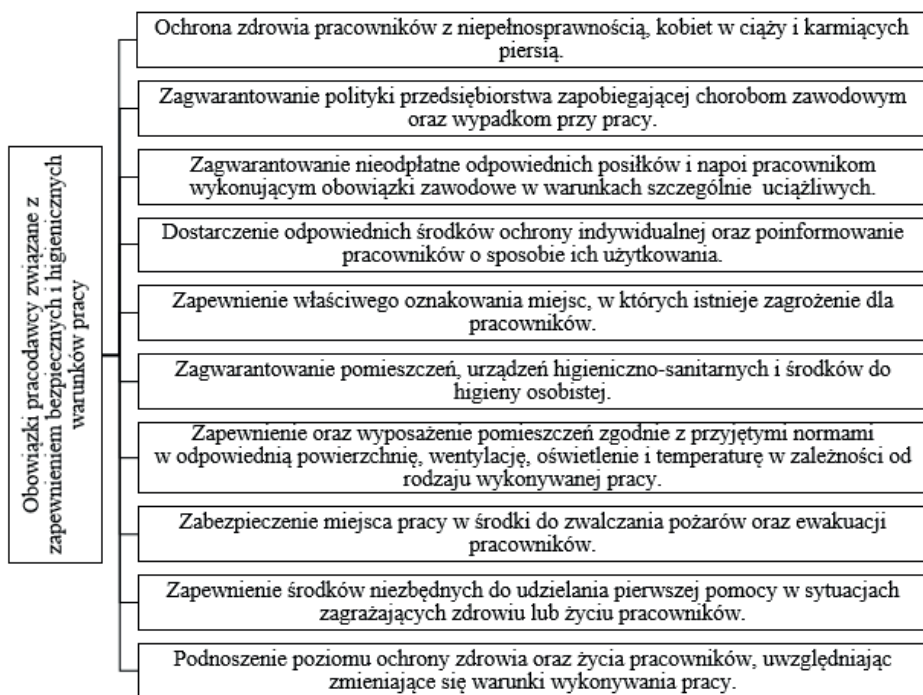
Odpowiednie warunki pracy, zgodnie z definicją A. Poczrowskiego rozumiane są jako całokształt rzeczowych i społecznych elementów przedsiębiorstwa, które w sposób bezpośredni wpływają na sytuację pracownika w przedsiębiorstwie oraz na cały proces pracy<sup>29</sup>. Tworzenie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest obowiązkiem każdego pracodawcy, bez względu na wielkość firmy, rodzaj działalności oraz kondycji ekonomicznej. Ponadto, koniecznością jest prowadzenie przez pracodawcę działań udoskonalających lub poprawa warunków pracy na terenie przedsiębiorstwa. Pracodawca dodatkowo zobligowany jest do zapewnienia środków niezbędnych do udzielenia pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, zwalczania pożarów oraz ewakuacji pracowników oraz wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za wykonywanie działań w zakresie zwalczania pożarów i ewakuacji. Poza tym do obowiązków pracodawcy należy wskazanie pracowników do udzielenia pierwszej pomocy innym zatrudnionym osobom (art. 209 k.p.). Rozdział VI k.p. zawiera regulacje dotyczące profilaktycznej ochrony zdrowia. Jednym z obowiązków, który omówiono w art. 226 k.p., jest ocena ryzyka zawodowego na danym stanowisku pracy. W związku z realizacją tego obowiązku pracodawca jest zobligowany do oceny oraz dokumentowania ryzyka zawodowego związanego z wykonywaną pracą i zastosowania wszelkich środków profilaktycznych i zapobiegawczych, które prowadziłyby do zmniejszenia tego ryzyka. Ponadto, pracodawca ma obowiązek informowania pracowników o zaistniałym ryzyku zawodowych oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniem na danym stanowisku (art. 226 k.p.). Dodatkowo do zadań pracodawcy w zakresie profilaktycznej ochrony zdrowia należy stosowanie środków zapobiegających chorobom zawodowym i innym chorobom związanym z wykonywaną pracą (art. 227 k.p.). Na gruncie prawa pracy uregulowano również kwestię wstępnych badań lekarskich, którym podlegają osoby nowo przyjęte, pracownicy przenoszeni na inne stanowiska, na których występują czynniki szkodliwe. Dodatkowo osobom pracującym w warunkach narażenia na działanie substancji i czynników rakotwórczych lub innych szkodliwych substancji pracodawca jest zobowiązany zapewnić okresowe badania również po zaprzestaniu pracy w kontakcie z tymi substancjami oraz po rozwiązaniu stosunku pracy, jeżeli

<sup>29</sup> A. Poczrowski, *Rozwój potencjału pracy jako problem zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Kraków 1993, s. 11.



pracownik wyraża taką wolę (art. 229 k.p.). Na podkreślenie zasługuje również fakt, że pracodawca jest zobligowany do zapewnienia ze względów profilaktycznych pracownikom zatrudnionym w warunkach szczególnie uciążliwych, nieodpłatnie, odpowiednich posiłków i napoi (art. 232 k.p.) oraz zapewnić pracownikom odpowiednie urządzenia higieniczno-sanitarne i niezbędne środki higieny osobistej (art. 233 k.p.).

Przepisy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy są obszerne i uwzględniają wiele aspektów funkcjonowania zakładu pracy. Obejmują wiele niejednorodnych prawnie obowiązków o charakterze informacyjnym, organizacyjnym, majątkowym, proceduralnym<sup>30</sup>. Obowiązki pracodawcy związane z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, wynikające z przepisów prawa pracy wskazuje Rycina 3.



Rycina 3. Obowiązki pracodawcy związane z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Źródło: Opracowanie własne<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 261.

<sup>31</sup> Na podstawie: k.p.

### **3. Tryb i cele organizowania ponadobligatoryjnych działań prozdrowotnych na przykładzie akcji prozdrowotnej *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników***

Akcja prozdrowotna *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników* polegała w pierwszej kolejności na wytypowaniu spośród zgłoszonych przedsiębiorstw tych, które deklarowały działanie szkodliwych czynników. Kwalifikacji dokonywano na podstawie formularza, w którym zdefiniowano kryteria włączenia. Formularz dla pracodawcy zawierał m.in. pytania dotyczące niekorzystnego wpływu środowiska pracy na zdrowie pracowników. Pytania opracowane zostały na podstawie Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy<sup>32</sup>. Następnie zakwalifikowano pracowników zadeklarowanych do badania. Deklaracja liczby osób do badań wynikała z chęci pracownika uczestniczenia w badaniach przesiewowych. Kwalifikacja polegała na wypełnieniu krótkiego formularza z pytaniami o objawy utrzymujące się dłużej niż 3 tygodnie. Kryteria włączenia dla pracowników stworzono z wykorzystaniem informacji zawartych w Krajowym Rejestrze Nowotworów<sup>33</sup>. U zakwalifikowanych pracowników przeprowadzono podstawową diagnostykę laryngologiczną, której celem było skierowanie wymagających tego osób na pogłębioną diagnostykę w Szpitalu Klinicznym. Konieczność wykonania dalszych badań wynikała ze wstępnie zdiagnozowanego problemu w obrębie głowy lub szyi. Autorzy opracowania monitorowali podczas badań liczbę wystawionych skierowań do Szpitala Klinicznego. Kryteria włączenia pracodawców oraz pracowników przedstawia Tabela 1.

Celem analizy jest zbadanie profilu pracodawców angażujących się w akcję prozdrowotną *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników* z uwzględnieniem wielkości przedsiębiorstwa, liczby zatrudnianych pracowników oraz branży. Ponadto, ocenienie efektywności akcji poprzez odsetek pracowników zakwalifikowanych do badania oraz odsetek pracowników skierowanych do Szpitala Klinicznego na dalszą diagnostykę.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 II 2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. 2011 Nr 33, poz. 166).

<sup>33</sup> Krajowy Rejestr Nowotworów, <http://onkologia.org.pl/nawotwory-narzedow-glowy-i-szyi/> (dostęp: 9 VI 2022).

Tabela 1. Kryteria włączenia przedsiębiorstw oraz pracowników do badania.

Kryteria włączenia przedsiębiorstw	Kryteria włączenia pracowników
Działanie czynników chemicznych, fizycznych, biologicznych w środowisku pracy.	Pracownicy deklarujący objawy: <ul style="list-style-type: none"> <li>- długotrwały ból gardła,</li> <li>- długotrwale utrzymująca się chrypka,</li> <li>- otalgia, czyli ból ucha bez stanu zapalnego ucha środkowego,</li> <li>- uczucie „zawadzania” podczas połykania,</li> <li>- nieogające się owrzodzenia, czerwone lub białe naloty w jamie ustnej,</li> <li>- pieczenie lub drętwienie języka,</li> <li>- jednostronna niedrożność nosa lub krwawienie z nosa,</li> <li>- guz na szyi.</li> </ul>

Źródło: Krajowy Rejestr Nowotworów oraz Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy

Jako metodę badawczą wykorzystano formularz kwalifikacyjny. Do badania włączono 14 przedsiębiorstw, spośród 30 zgłoszonych. Z uwagi na niespełnienie kryteriów włączenia odrzucono 11 zakładów pracy.

#### 4. Wynik i omówienie badań

W badaniach wzięło udział 14 pracodawców, z uwzględnieniem kryterium wielkości przedsiębiorstwa. Szczegóły charakteryzujące pracodawców przedstawiono na Wykresie 1. Wielkość przedsiębiorstwa skategoryzowana została jako małe, średnie i duże. Kryteria zdefiniowano następująco: przedsiębiorstwo małe to zatrudniające do 50 osób, średnie od 51 do 250 osób, a duże powyżej 250. Inne kryteria odnośnie do wielkości pracodawcy (jak dochód, przychód, obrót) nie zostały uwzględnione, ponieważ najistotniejszy dla dalszej analizy był aspekt zatrudnienia, czyli czynnik ludzki.

Wyniki badań własnych potwierdziły, że w akcję prozdrowotną *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników* angażowały się najchętniej duże przedsiębiorstwa, zatrudniające powyżej 250 osób. Uzasadnia to stwierdzenie, że wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ na działania podejmowane dla ochrony zdrowia pracowników. Podobne wyniki otrzymano w *Badaniu zaangażowania firm oferujących pracownikom opiekę medyczną w promowanie zdrowia w miejscu pracy w Polsce*. Analizy zespołu badawczego kierowanego przez G. Juszczyka potwierdziły również hipotezę, że im mniejszą liczbę pracowników zatrudnia



Wykres 1. Rozkład przedsiębiorstw według wielkości i branży N=14.

Źródło: Opracowanie własne

przedsiębiorstwo, tym mniejsza jest chęć zaangażowania się w fakultatywne prozdrowotne przedsięwzięcia<sup>34</sup>. Również badania K. Puchalskiego i E. Korzeniowskiej udowodniły, że większe przedsiębiorstwa częściej angażowały pracowników w zainteresowanie we własne zdrowie poprzez ponadobligatoryjne działania prozdrowotne<sup>35</sup>. Według E. Goszczyńskiej większe firmy znacznie częściej podejmują inicjatywę prozdrowotną w środowisku pracy<sup>36</sup>. Ponadto, duże przedsiębiorstwa częściej postępują analogicznie z korporacyjnymi regułami ochrony zdrowia pracowników oraz mają odpowiednią infrastrukturę do wdrażania prozdrowotnych działań<sup>37</sup>. Powyższe sformułowanie znajduje również uzasadnienie w australijskich badaniach *Evaluation of Get at Work, a state-wide workplace health promotion program in Australia*, które także potwierdzają, że większe firmy częściej miały doświadczenie w opracowywaniu planu działania w obszarze ochrony zdrowia pracowników i tym chętniej podejmowały inicjatywy prozdrowotne<sup>38</sup>. Podobnie sytuacja prezentuje się w Stanach Zjednoczonych<sup>39</sup>. W 2018 r.

<sup>34</sup> G. Juszczyk, M. Pergoń, D. Olejniczak, B. Walewska-Zielecka, J. Ślusarczyk, *Badanie zaangażowania firm oferujących pracownikom opiekę medyczną w promowanie zdrowia w miejscu pracy w Polsce*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2012, nr 66(3), s. 547–554.

<sup>35</sup> K. Puchalski, E. Korzeniowska, *Promocja zdrowia w zakładach pracy w Polsce w 2015 r. – Diagnoza...*, s. 229–246.

<sup>36</sup> E. Goszczyńska, *Promocja zdrowia w zakładach pracy o dużym udziale starszych pracowników...*, s. 153–176.

<sup>37</sup> G. Anderson, op. cit.

<sup>38</sup> M. Crane, E. Bohn-Goldbaum, B. Lloyd et al., *Evaluation of Get at Work, a state-wide workplace health promotion program in Australia*, „BMC Public Health” 2019, vol. 19, s. 183.

<sup>39</sup> Kaiser Family Foundation, *Employer Health Benefits Survey*, San Francisco 2018, <https://www.kff.org/health-costs/report/2018-employer-health-benefits-survey/> (dostęp: 20 III 2022).

analizy Kaiser Family Foundation potwierdziły, że 82% dużych firm i 53% małych pracodawców podjęło wobec pracowników jakiegokolwiek prozdrowotne interwencje<sup>40</sup>.

Kolejnym zagadnieniem, które poddano analizie, był typ branży reprezentowanej przez pracodawców. W fakultatywne rozwiązania prozdrowotne najchętniej zaangażowały się firmy z: branży przemysłowej (64,3%), sektora publicznego (21,4%) oraz branży transportowej (14,3%). W akcji wzięło udział 7 dużych oraz 2 średnie przedsiębiorstwa z branży przemysłowej, 2 średnie przedsiębiorstwa oraz 1 małe przedsiębiorstwo z sektora publicznego oraz 2 duże przedsiębiorstwa zajmujące się transportem. Również wspomniane wcześniej opracowanie G. Juszczyka i współautorów potwierdziło duże zaangażowanie przedsiębiorstw z branży przemysłowej oraz sektora publicznego. Spośród 15 wymienionych branż przemysł znajduje się na trzeciej pozycji, natomiast sektor publiczny na piątej (N=411). Niestety brakuje informacji o branży transportowej. G. Juszczyk i in. podają jednak kategorię o nazwie „inna”, do której – można przypuszczać – włączono również przedsiębiorstwa zajmujące się transportem<sup>41</sup>. W kolejnych polskich doniesieniach, w których analizie poddano rodzaj przedsiębiorstwa, zastosowano inne kategorie definiujące typ branży. W tym przypadku zakłady pracy z branży przemysłowej mniej chętnie uczestniczyły w prozdrowotnych inicjatywach. Przedsiębiorstwa te stanowiły 10% objętych analizą, zaś wyszczególniony w tym przypadku transport wynosił 7% przedsiębiorstw objętych oceną (N=1000)<sup>42</sup>. Badania G. Macy i zespołu potwierdzają duże zainteresowanie zdrowiem pracowników wśród firm z branży przemysłowej – 31%. W amerykańskich doniesieniach na piątym miejscu z trzynastu znalazła się branża transportowa – 8%, natomiast sektor publiczny z 3% usytuowany został na pozycji ósmej (N=365)<sup>43</sup>. Według *US Department of Labor, Bureau of Labor*

---

<sup>40</sup> K. Pollitz, M. Rae, *Workplace wellness programs: characteristics and requirements*, <https://www.kff.org/private-insurance/issue-brief/workplace-wellness-programs-characteristics-and-requirements/> (dostęp: 20 III.2022).

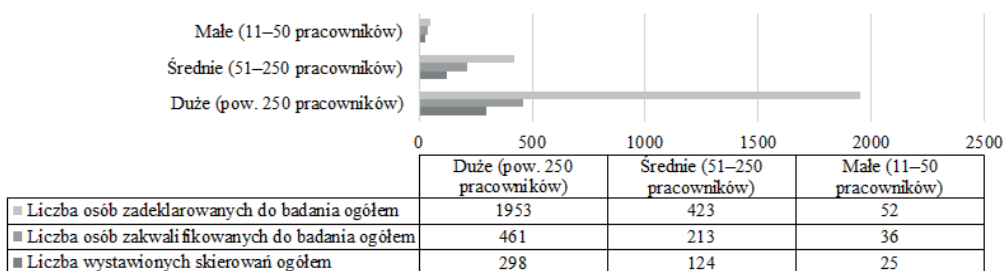
<sup>41</sup> G. Juszczyk, M. Pergoń, D. Olejniczak, B. Walewska-Zielecka, J. Ślusarczyk, op. cit., s. 547–554.

<sup>42</sup> K. Puchalski, E. Korzeniowska, *Promocja zdrowia w średnich i dużych firmach w Polsce w 2017 r. – rozpowszechnienie, realizacja, efekty i trudności*, „Medycyna Pracy” 2019, nr 70(3), s. 275–294.

<sup>43</sup> G. Macy, J. Basham, C. Watkins, V. Golla, *Workplace Health in Kentucky: A Statewide Comparison*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, no. 18(10), <https://www.mdpi.com/1660-4601/18/10/5473/htm> (dostęp: 15 III 2022).

Statistics z 2017 r. aż 67% pracowników przemysłu prywatnego oraz 89% pracowników państwowych i samorządowych miało dostęp do ponadobligatoryjnych prozdrowotnych interwencji<sup>44</sup>.

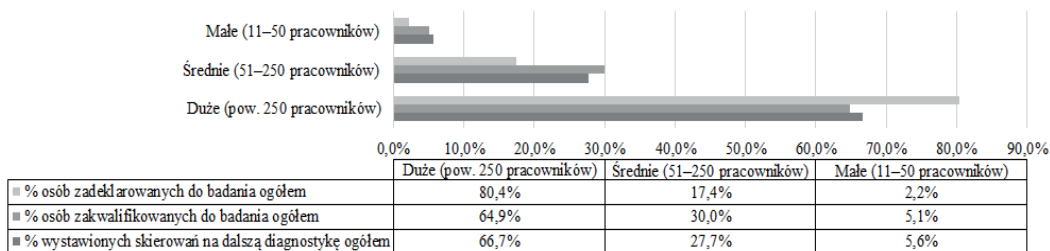
Do badania w ramach akcji *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników* zadeklarowano 1953 pracowników z dużych przedsiębiorstw, co stanowi 80,4% wszystkich zadeklarowanych do badania pracowników bez względu na wielkość przedsiębiorstwa. W ramach dużych przedsiębiorstw do badania zakwalifikowano 461 osób, co stanowi 64,9% wszystkich zakwalifikowanych osób, a wśród pracowników wystawiono 298 skierowań na pogłębioną diagnostykę, co stanowi 66,7% wystawionych skierowań ogółem. W ramach przedsiębiorstw średnich do badania zadeklarowano 423 osoby, co stanowi 17,4% wszystkich zadeklarowanych pracowników bez względu na wielkość przedsiębiorstwa. W średnich przedsiębiorstwach do badania zakwalifikowano 213 osób, co stanowi 30,0% wszystkich zakwalifikowanych osób, a wśród pracowników wystawiono 124 skierowania na pogłębioną diagnostykę, co stanowi 27,7% wystawionych skierowań ogółem. W ramach małych przedsiębiorstw do badania zadeklarowano 52 osoby, co stanowi 2,2% wszystkich zadeklarowanych pracowników bez względu na wielkość przedsiębiorstwa. W małych przedsiębiorstwach do badania zakwalifikowano 36 osób, co stanowi 5,1% wszystkich zakwalifikowanych osób, a wśród pracowników wystawiono 25 skierowań na pogłębioną diagnostykę, co stanowi 5,6% wystawionych skierowań ogółem. Efektywność akcji w podziale na wielkość przedsiębiorstwa przedstawiają Wykres 2 oraz Wykres 3.



**Wykres 2. Efektywność akcji prozdrowotnej *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników* w podziale na wielkość przedsiębiorstwa wyrażona w liczbach.**

Źródło: Opracowanie własne

<sup>44</sup> A. Blacker, S. Dion, J. Grossmeier et al., *Social Determinants of Health – an Employer Priority*, „American Journal of Health Promotion” 2020, no. 34(2), s. 209–215.



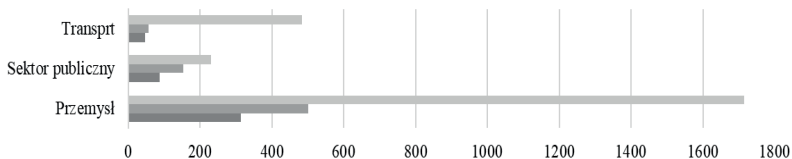
**Wykres 3. Efektywność akcji prozdrowotnej Pracodawca dbający o zdrowie pracowników w podziale na wielkość przedsiębiorstwa wyrażona w procentach.**

Źródło: Opracowanie własne

Ponadto, do badania zadeklarowano 1714 pracowników z branży przemysłowej, co stanowi 70,6% wszystkich zadeklarowanych do badania pracowników bez względu na typ przedsiębiorstwa. W ramach przedsiębiorstw z branży przemysłowej do badania zakwalifikowano 500 osób, co stanowi 70,4% wszystkich zakwalifikowanych osób, natomiast 313 pracowników zakładów pracy z tej branży otrzymało skierowanie na pogłębioną diagnostykę, co stanowi 70,0% wystawionych skierowań ogółem. W ramach przedsiębiorstw z sektora publicznego do badania zadeklarowano 231 osoby, co stanowi 9,5% wszystkich zadeklarowanych pracowników bez względu na wielkość przedsiębiorstwa. W sektorze publicznym do badania zakwalifikowano 153 osoby, co stanowi 21,5% wszystkich zakwalifikowanych osób, natomiast wśród pracowników tych zakładów pracy wystawiono 88 skierowań na pogłębioną diagnostykę, co stanowi 19,7% wystawionych skierowań ogółem. W przedsiębiorstwach z branży transportowej do badania zadeklarowano 483 osoby, co stanowi 19,9% wszystkich zadeklarowanych pracowników bez względu na typ przedsiębiorstwa. W przedsiębiorstwach transportowych do badania zakwalifikowano 57 osób, co stanowi 8,1% wszystkich zakwalifikowanych osób, natomiast wśród pracowników tych zakładów pracy wystawiono 46 skierowania na pogłębioną diagnostykę, co stanowi 10,3% wystawionych skierowań ogółem. Efektywność akcji w podziale na rodzaj przedsiębiorstwa przedstawiają Wykres 4 oraz Wykres 5.

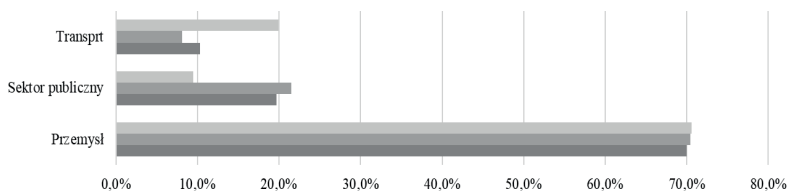
Miarą efektywności akcji prozdrowotnej był odsetek pracowników zakwalifikowanych do badania oraz odsetek pracowników skierowanych do Szpitala Klinicznego na dalszą diagnostykę, co pośrednio świadczy o jakości polityki prozdrowotnej u pracodawcy i wydolności organizacyjnej.





**Wykres 4. Efektywność akcji prozdrowotnej Pracodawca dbający o zdrowie pracowników w podziale na rodzaj przedsiębiorstwa wyrażona w liczbach.**

Źródło: Opracowanie własne

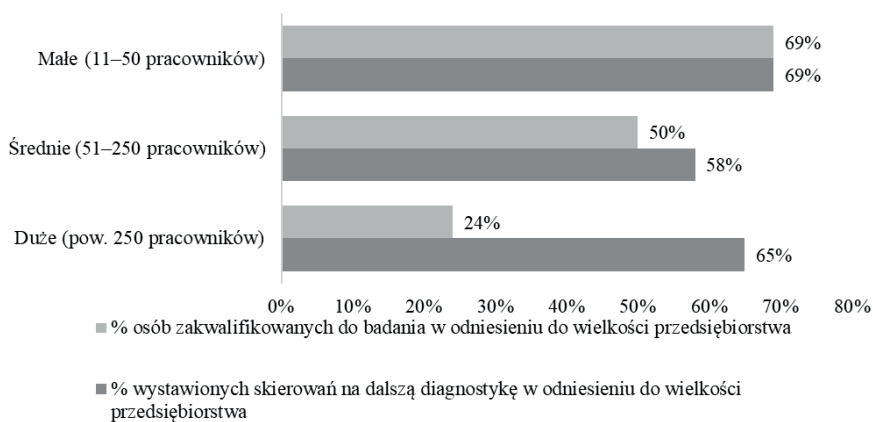


**Wykres 5. Efektywność akcji prozdrowotnej Pracodawca dbający o zdrowie pracowników w podziale na rodzaj przedsiębiorstwa wyrażona w procentach.**

Źródło: opracowanie własne

Badano odsetek osób włączonych do badania oraz osób, które otrzymały skierowanie, w odniesieniu do wielkości przedsiębiorstwa. W ramach wszystkich dużych przedsiębiorstw zakwalifikowano do badania 24% osób zadeklarowanych przez duże zakłady pracy, natomiast 65% pracowników zakwalifikowanych z tych zakładów otrzymało skierowanie na pogłębioną diagnostykę. W ramach wszystkich średnich przedsiębiorstw zakwalifikowano do badania 58% osób zadeklarowanych przez średnie zakłady pracy, natomiast 50% pracowników zakwalifikowanych z tych zakładów pracy otrzymało skierowanie na pogłębioną diagnostykę. Natomiast w ramach wszystkich małych przedsiębiorstw zakwalifikowano do badania 69% osób zadeklarowanych przez małe zakłady pracy, natomiast 69% pracowników zakwalifikowanych z tych zakładów otrzymało skierowanie na pogłębioną diagnostykę.

Ponadto, badano odsetek osób włączonych do badania oraz osób, które otrzymały skierowanie, w odniesieniu do branży przedsiębiorstwa. W ramach wszystkich przedsiębiorstw z branży przemysłowej zakwalifikowano do badania 29% osób zadeklarowanych przez ten typ przedsiębiorstwa, natomiast 63% pracowników zakwalifikowanych z tej branży otrzymało skierowanie na pogłębioną diagnostykę. W ramach wszystkich przedsiębiorstw z sektora publicznego zakwalifikowano do badania 66% osób zadeklarowanych z tej branży, natomiast 58% pracowników zakwalifikowanych z sektora publicznego otrzymało skierowanie na pogłębioną diagnostykę. W ramach wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się transportem zakwalifikowano do badania 12% osób zadeklarowanych przez branżę transportową, natomiast 81% pracowników zakwalifikowanych z tej branży otrzymało skierowanie na pogłębioną diagnostykę. Efektywność akcji w odniesieniu do wielkości przedsiębiorstwa oraz w odniesieniu do branży przedstawiają Wykres 6 oraz Wykres 7.

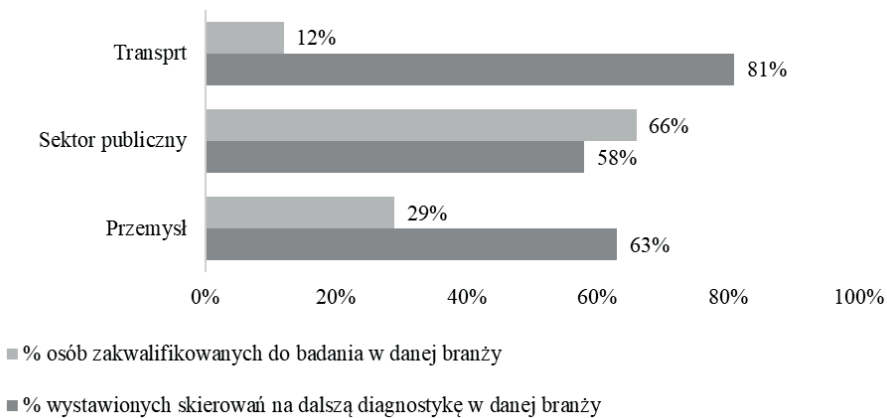


**Wykres 6. Efektywność akcji prozdrowotnej Pracodawca dbający o zdrowie pracowników w odniesieniu do wielkości przedsiębiorstwa wyrażona w procentach.**

Źródło: Opracowanie własne

Na podkreślenie zasługuje fakt, że duże przedsiębiorstwa, zatrudniające powyżej 250 osób, chętniej zgłaszały się do udziału w akcji prozdrowotnej, jednak odnotowano w nich mniejszy odsetek pracowników poddawanych skryningowi, czyli zakwalifikowanych do badań, w porównaniu z przedsiębiorstwami średnimi lub małymi. W przypadku liczby wystawionych skierowań na pogłębioną diagnostykę rozkład

procentowy w odniesieniu do wielkości przedsiębiorstwa był bardzo podobny. W odniesieniu do branży zakładu pracy, przedsiębiorstwa z sektora publicznego cechowały się większym odsetkiem zakwalifikowania na badania, natomiast najwięcej skierowań wystawiono w branży zajmującej się transportem.



**Wykres 7. Efektywność akcji prozdrowotnej Pracodawca dbający o zdrowie pracowników w odniesieniu do branży przedsiębiorstwa wyrażona w procentach.**

Źródło: Opracowanie własne

Ogólny wysoki odsetek kwalifikacji do badań i wystawionych skierowań na dalsze badania pośrednio świadczy o jakości polityki prozdrowotnej u pracodawcy i wydolności organizacyjnej. *Badanie zaangażowania firm oferujących pracownikom opiekę medyczną w promowanie zdrowia w miejscu pracy w Polsce* wskazuje na związek między posiadaniem przez przedsiębiorstwo polityki w zakresie prozdrowotnych inicjatyw, a planem organizacji promocji zdrowia w poszczególnych obszarach<sup>45</sup>. Ponadto, amerykańskie doniesienia w artykule *Worksite Cancer Prevention Activities in the National Comprehensive Cancer Control Program* również potwierdzają, że strategie interwencji w miejscu pracy powinny koncentrować się na polityce organizacyjnej związanej ze zdrowiem<sup>46</sup>. Elementem polityki firmy jest stworzenie warunków do

<sup>45</sup> G. Juszczyk, M. Pergoń, D. Olejniczak, B. Walewska-Zielecka, J. Ślusarczyk, op. cit., s. 547–554.

<sup>46</sup> Z.P. Nahmias, J.S. Townsend, A. Neri, S.L. Stewart, *Worksite Cancer Prevention Activities in the National Comprehensive Cancer Control Program*, „Journal of Community Health” 2016, no. 41(4), s. 838–844.

prowadzenia prozdrowotnych inicjatyw, co według K. Puchalskiego zmierza w kierunku coraz większego poszanowania podmiotowości człowieka<sup>47</sup>. Również L.T. Dawydzik podkreśla, że przygotowywanie strategii promocji zdrowia w miejscu pracy powinno oddziaływać na dwa obszary – indywidualny oraz środowiskowy. Pierwszy obszar polega na podnoszeniu świadomości poszczególnych pracowników, pobudzeniu zainteresowania zagadnieniem zdrowia oraz dostarczeniu praktycznej wiedzy i umiejętności na temat prozdrowotnego postępowania. Obszar środowiskowy to z kolei stymulowanie całych organizacji i wspieranie prozdrowotnej aktywności grup, które oddziałują na środowisko społeczne i organizacyjno-techniczne przedsiębiorstwa<sup>48</sup>. M.P. O'Donnell w swoim raporcie *Health Promotion in the Workplace. 5th Edition* z 2017 r. dodatkowo wskazuje, że wydatki firmy ukierunkowane na zdrowie pracowników mogą mieć walor altruistyczny, czyli niosący pozytywne konsekwencje w obszarze zdrowia pracowników oraz w sytuacji ekonomicznej firmy związanej z bezpośrednią redukcją kosztów wynikających z absencji pracownika z powodu choroby. Powyższe działania mogą wskazywać na wzrost produktywności pracowników oraz ich identyfikację z przedsiębiorstwem. Odpowiednio wdrożone działania prozdrowotne w opinii M.P. O'Donnella uznane są za inwestycje, a nie koszt<sup>49</sup>. Również C. Sikorski uważa, że promowanie zasad zdrowego stylu życia wśród pracowników jest elementem zrównoważonego rozwoju firmy, a czynnikiem podnoszącym motywację do pracy i zaangażowanie pracownika jest troska organizacji o niego, przejawiająca się w maksymalnym zaspokojeniu jego zdrowotnych potrzeb<sup>50</sup>. Ponadto, zgodnie z teorią kapitału ludzkiego inwestycje w podnoszenie wiedzy, umiejętności oraz polepszenie zdrowia pracownika podnoszą produktywność jednostki. To również działania, które mają wpływ na przyszły dochód<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> K. Puchalski, E. Korzeniowska, *Przeszkody w rozwoju promocji zdrowia w zakładach pracy w Polsce – perspektywa reprezentantów firm*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(5), s. 569–586.

<sup>48</sup> L.T. Dawydzik, *Promocja zdrowia w miejscu pracy*, w: *Promocja zdrowia*, pod red. J.B. Karskiego, Warszawa 1999, s. 405–407.

<sup>49</sup> *Health Promotion in the Workplace 5th Edition*, ed. M.P. O'Donnell, <https://www.artsciencehi.com/wp-content/uploads/2017/07/HealthPromotionWorkplace5thEd.pdf> (dostęp: 15 III 2022).

<sup>50</sup> C. Sikorski, *Drogi do sukcesu. Profesjonalizm kontra populistyczna kultura organizacyjna*, Warszawa 2007, s. 150.

<sup>51</sup> E. Korzeniowska, K. Puchalski, *Jak polscy pracownicy reagują na informacje dotyczące prozdrowotnego stylu życia?*, „Medycyna Pracy” 2017, nr 68(4), s. 525–543.

## Podsumowanie

Zgodnie z definicją G. Sorensen i współautorów zarządzanie zdrowiem w miejscu pracy polega na planowym oraz celowym działaniu zmierzającym do ochrony oraz promocji zdrowia pracowników<sup>52</sup>. Niemniej, wdrażanie inicjatyw prozdrowotnych wymaga znajomości potrzeb pracowników. Odpowiednie rozeznanie oraz zaprojektowanie działań na rzecz promocji zdrowia przynoszą w opinii B. Schmitt-Howe korzyści obu stronom<sup>53</sup>. Człowiek większą część swojego zawodowego życia przebywa w zakładzie pracy. Stawia to duże wyzwanie przed pracodawcą, który wspierając rozwój zawodowy pracownika, powinien zadbać również o jego zdrowie<sup>54</sup>.

W inicjatywy prozdrowotne, w tym również w akcję prozdrowotną *Pracodawca dbający o zdrowie pracowników* najchętniej angażowały się duże przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 250 pracowników z branży przemysłowej. Jednak największą efektywność przeprowadzonych działań zaobserwowano wśród średnich firm oraz w branży transportowej. Związane jest to pośrednio z jakością polityki zdrowotnej, która odpowiednio opracowana i wdrożona, pozwoli firmom na regularne organizowanie nieobowiązkowych inicjatyw zdrowotnych oraz utrzymanie ich stabilnej realizacji. Ponadto, przełoży się to na sprawniejszą kontrolę oraz ocenę stanu zdrowia pracowników. Zdrowie pracowników nie jest w tym przypadku dobrem jednorodnym, dlatego należy je traktować jako korzyści inwestycyjne. Odpowiednie działania prozdrowotne wdrożone na terenie firmy to nie koszt, a inwestycja. Inicjatywy te bowiem mają korzystny wpływ nie tylko na wizerunek firmy i poprawę relacji w firmie, ale również na jej ogólną sytuację ekonomiczną. Promowanie zasad zdrowego stylu życia podnosi motywację i zaangażowanie pracownika w wykonywane obowiązki.

---

<sup>52</sup> G. Sorensen, D.L. McLellan, E.L. Sabbath et al., *Integrating worksite health protection and health promotion: A conceptual model for intervention and research*, „Preventive Medicine” 2016, vol. 91, s. 188–196.

<sup>53</sup> B. Schmitt-Howe, *Interpretive Patterns of Occupational Safety and Health: How Do They Affect Safety Organization and Health-Related Decisions of Enterprises? Basic Assumptions and First Impressions out of an Ongoing Project*, w: *Healthy at Work. Interdisciplinary Perspectives*, eds. M. Wiencke, M. Cacace, S. Fischer, Springer International Publishing 2016, s. 217–234.

<sup>54</sup> E. Goszczyńska, *Promocja zdrowia w zakładach pracy przeciwdziałających skutkom starzenia się personelu. Czym różni się od działań w innych firmach i jakie przeszkody napotyka?*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(3), s. 289–307.

## A PRO-HEALTH CAMPAIGN REPORT ENTITLED *AN EMPLOYER WHO CARES ABOUT EMPLOYEES' HEALTH* – AN ASSESSMENT OF EMPLOYERS' COMMITMENT

### Summary

Employers' occupational health initiatives can be divided into two categories: tasks specified in the acts of activity, and non-obligatory activities. Workplace health promotion entails shaping the health behaviour of employees, the physical conditions of the work environment and improving employees' access to medical services. Supra-compulsory actions in the field of employee health protection can be referred to as pro-health activities.

The pro-health campaign *An employer who cares about employees' health* was carried out by the Heliodor Swiecicki Clinical Hospital in Poznan. In the years 2019-2020, screening tests for the early detection of head and neck cancers were performed in cooperation with Wielkopolska companies.

The aim here is to analyse the profiles of employers engaging in pro-health campaigns in terms of the size, number of employees and the industry. The study assessed the effectiveness of the health campaign by means of the percentage of employees qualified for the study and the percentage of employees referred to the Clinical Hospital for further diagnostics.

14 employers participated in the research. In the sales sector, 7 large and 2 medium-sized enterprises from the industrial sector, 2 medium-sized enterprises and 1 public sector company, as well as 2 large enterprises from the transport sector. A total of 2,428 employees were declared for the study, 710 people were qualified for the study, and 447 employees were required to undergo in-depth diagnostics. Large enterprises employing more than 250 people were more willing to participate in the pro-health campaign, although they had a lower percentage of employees qualified for the research compared to medium-sized or small enterprises.

**Keywords:** workers' health – health – public health – occupational health promotion

### LITERATURA

- Anderson G., *Chronic Conditions: Making the Case for Ongoing Care; Partnership for Solutions*, <https://www.policyarchive.org/handle/10207/21756> (dostęp: 16 I 2022).
- Bevan S., *The business case for employee health and wellbeing. A report prepared for Investors in People. The Work Foundation*, <https://www.bl.uk/collection-items/business-case-for-employees-health-and-wellbeing> (dostęp: 21 III 2022).
- Blacker A., Dion S., Grossmeier J. et al., *Social Determinants of Health—an Employer Priority*, „American Journal of Health Promotion” 2020, no. 34(2).
- Brown K.M., *Drogowskaz motywacyjny 2018. Raport rynku świadczeń pozapłacowych. Sodexo 2016–2018*, <https://sodexomotywacja.pl/blog/drogowskaz-motyacyjny-2018> (dostęp: 10 III 2022).

- Cianciara D., Urban E., Piotrowicz M., Gajewska M., Lewtak K., *Jak ulepszyć programy promocji zdrowia? Część I. Istota promocji zdrowia*, „Hygeia Public Health” 2018, nr 53(1).
- Crane M., Bohn-Goldbaum E., Lloyd B., *Evaluation of Get at Work, a statewide workplace health promotion program in Australia*, „BMC Public Health” 2019, vol. 19.
- Dawydzik L.T., *Promocja zdrowia w miejscu pracy*, w: *Promocja zdrowia*, pod red. J.B. Karskiego, Warszawa 1999.
- Goetzel R.Z., Henke R.M., Head M.A., Benevent R., Calitz C., *Workplace programs, policies and environmental supports to prevent cardiovascular disease*, „Health Affairs” 2017, no. 36(2).
- Goetzel R.Z., Henke R.M., Tabrizi M., *Do workplace health promotion (wellness) programs work?*, „Journal of Occupational and Environmental Medicine” 2014, no. 56(9).
- Goszczyńska E., *Promocja zdrowia w zakładach pracy przeciwdziałających skutkom starzenia się personelu. Czym różni się od działań w innych firmach i jakie przeszkody napotyka?*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(3).
- Goszczyńska E., *Promocja zdrowia w zakładach pracy o dużym udziale starszych pracowników. Sytuacja w Polsce*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(2).
- Goszczyńska E., *Promocja zdrowia w średnich i dużych zakładach pracy w kontekście starzenia się społeczeństwa. Specyfika firm o różnej wielkości zatrudnienia i kondycji ekonomicznej*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(1).
- Health Promotion in the Workplace 5th Edition*, ed. M.P. O'Donnell, <https://www.artsciencehpi.com/wp-content/uploads/2017/07/HealthPromotionWorkplace5thEd.pdf> (dostęp: 15 III 2022).
- Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, *Korzyści dla firm z wdrożenia programu promocji zdrowia, aktywności fizycznej i zdrowego odżywiania się personelu*, [https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/korzysci-dlafirmy-z-wdrozcc87enia-programu-promocji-zdrowia\\_druk.pdf](https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/korzysci-dlafirmy-z-wdrozcc87enia-programu-promocji-zdrowia_druk.pdf) (dostęp: 16 I 2022).
- Jackowiak U., *Podstawowe zagadnienia prawne ochrony pracy*, w: *Studia nad kodeksem pracy*, pod red. W. Jaśkiewicza, Poznań 1975.
- Juszczak G., Pergoń M., Olejniczak D., Walewska-Zielecka B., Ślusarczyk J., *Badanie zaangażowania firm oferujących pracownikom opiekę medyczną w promowanie zdrowia w miejscu pracy w Polsce*, „Przeгляд Epidemiologiczny” 2012, nr 66(3).
- Kaiser Family Foundation, *Employer Health Benefits Survey*, San Francisco 2018, <https://www.kff.org/health-costs/report/2018-employer-health-benefits-survey/> (dostęp: 20 III 2022).
- Korzeniowska E., *Zdrowi pracownicy w zdrowej organizacji. Konferencja Europejskiej Sieci Promocji Zdrowia w Miejscu Pracy*, „Medycyna Pracy” 1999, nr 50(6).
- Korzeniowska E., Puchalski K., *Jak polscy pracownicy reagują na informacje dotyczące prozdrowotnego stylu życia?*, „Medycyna Pracy” 2017, nr 68(4).
- Kubot Z., Kuczyński T., Masternak Z., Szurgacz H., *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Macy G., Basham J., Watkins C., Golla V., *Workplace Health in Kentucky: A Statewide Comparison*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2021, no. 18(10), <https://doi.org/10.3390/ijerph18105473> (dostęp: 15 III 2022).



- Mattke S., Schnyer Ch., Van Busum K.R., *A review of the U.S. workplace wellness market*, [https://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP373.html](https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP373.html) (dostęp: 15 II 2022).
- Nahmias Z.P., Townsend J.S., Neri A., Stewart S.L., *Worksite Cancer Prevention Activities in the National Comprehensive Cancer Control Program*, „Journal of Community Health” 2016, no. 41(4).
- Pocztowski A., *Rozwój potencjału pracy jako problem zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Kraków 1993.
- Pollitz K., Rae M., *Workplace wellness programs: characteristics and requirements*, <https://www.kff.org/private-insurance/issue-brief/workplace-wellness-programs-characteristics-and-requirements/> (dostęp: 20 III.2022).
- Promocja zdrowia w zakładzie pracy: wsparcie dla zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej pracowników*, pod red. A. Andruszkiewicz, M. Banaszekiewicz, Łódź 2017.
- Puchalski K., Korzeniowska E., *Przeszkody w rozwoju promocji zdrowia w zakładach pracy w Polsce – perspektywa reprezentantów firm*, „Medycyna Pracy” 2020, nr 71(5).
- Puchalski K., Korzeniowska E., *Promocja Zdrowia w średnich i dużych firmach w Polsce w 2017 r. – rozpowszechnienie, realizacja, efekty i trudności*, „Medycyna Pracy” 2019, nr 70(3).
- Puchalski K., Korzeniowska E., *Promocja zdrowia w zakładach pracy w Polsce w 2015 r. – Diagnoza na podstawie reprezentatywnego badania firm zatrudniających powyżej 50 pracowników*, „Medycyna Pracy” 2017, nr 68(2).
- Puchalski K., Korzeniowska E., *Promocja zdrowia w zakładzie pracy: wsparcie dla zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej pracowników*, Łódź 2017.
- Pyżalski J., *Jak dbać o zdrowie psychiczne pracowników, realizując projekty promocji zdrowego odżywiania i aktywności fizycznej?*, w: K. Puchalski, E. Korzeniowska, *Promocja zdrowia w zakładzie pracy: wsparcie dla zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej pracowników*, Łódź 2017.
- Schmitt-Howe B., *Interpretive Patterns of Occupational Safety and Health: How Do They Affect Safety Organization and Health-Related Decisions of Enterprises? Basic Assumptions and First Impressions out of an Ongoing Project*, w: *Healthy at Work. Interdisciplinary Perspectives*, eds. M. Wiencke, M. Cacace, S. Fischer, Springer International Publishing 2016.
- Sikorski C., *Drogi do sukcesu. Profesjonalizm kontra populistyczna kultura organizacyjna*, Warszawa 2007.
- Sorensen G., McLellan D.L., Sabbath E.L. et al., *Integrating worksite health protection and health promotion: A conceptual model for intervention and research*, „Preventive Medicine” 2016, vol. 91.
- Światowa Organizacja Zdrowia – Biuro Regionu Europejskiego, *Zdrowie 21. Zdrowie dla wszystkich w XXI wieku. Podstawowe założenia polityki zdrowia dla wszystkich w Regionie Europejskim WHO*, <https://www.parpa.pl/index.php/alkohol-w-europie/zdrowie-21-zdrowie-dla-wszystkich-who> (dostęp: 20 X 2021).
- Taylor A.W., Pilkington R., Montgomerie A., Feist H., *The role of business size in assessing the uptake of health promoting workplace initiatives in Australia*, „BMC Public Health” 2016, no. 16(1).
- Wilson J.M.G., Jungner G., *Principles and practice of screening for disease*, Geneva 1968, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/37650/WHO\\_PHP\\_34.pdf?sequence=17](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/37650/WHO_PHP_34.pdf?sequence=17) (dostęp: 23 X 2021).

- Witczak A., *Multisport, czyli Benefit Systems i jego zyski*, <http://www.finweb.pl/gielda/analitik-radzi/25791-multisport-czyli-benefit-systems-i-jego-zyski> (dostęp: 10 III 2022).
- World Health Organization, *Health promotion for working populations*, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/40081/WHO\\_TRS\\_765.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/40081/WHO_TRS_765.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp: 20 X 2021).
- Wronowski Z., *Wczesne wykrywanie nowotworów*, Warszawa 2000.
- Wyka T., *Generalny obowiązek pracodawcy ochrony życia i zdrowia pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 4.
- Wyka T., *Ochrona zdrowia i życia pracowników jako element stosunku pracy*, Warszawa 2003.

## III. Z ORZECZNICTWA

MACIEJ MAĆZYŃSKI\*

### Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1580/18 – Niedopuszczalność stosowania wykładni zawężającej wyrażenia „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”

Tezy wyroku:

- 1) Błędem jest ograniczenie analizowanego obszaru do terenów położonych po jednej stronie drogi publicznej. Ścieśniająca wykładnia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., według której decyzja o warunkach zabudowy oparta byłaby na analizie pewnej „podprzestrzeni” o jednorodnym zagospodarowaniu, stanowiącej wzorzec dobrego sąsiedztwa, jest niedopuszczalna w świetle zasady swobody gospodarowania terenem, którą normuje przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.
- 2) Z literalnego brzmienia art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wynika wymóg „dostępności z tej samej drogi publicznej”, to jednak niespełnienie go nie może być *a limine* przesłanką odmowy lokalizacji inwestycji, w sytuacji, gdy w okolicy tworzącej urbanistyczną całość znajdują się już zabudowania pozwalające na określenie wymagań nowej zabudowy.

---

\* Maciej Maćzyński, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: maciej.maczyński@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2298-3269>.

## 1. Stan faktyczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 1 lutego 2018 r. o sygn. akt II SA/Go 475/17 oddalił skargę stron postępowania administracyjnego, które kwestionowały zamiar realizacji inwestycji polegającej na budowie budynku garażowego w związku z prowadzoną przez inwestora działalnością usługową.

Sąd pierwszej instancji, uzasadniając nietrafność zarzutu skarżących o braku występowania działki z tej samej drogi publicznej pozwalającej na ustalenie warunków zabudowy, wskazał za orzecznictwem sądowym, że działką sąsiednią jest każda działka, jaka została objęta obszarem analizowanym wyznaczonym na podstawie § 3 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>1</sup>. Ścisłe rozumienie wyrażenia „z tej samej drogi” stanowiłoby naruszenie reguł wykładni prawa i ograniczałoby się w zasadzie do stosowania dyrektyw wykładni językowej, w czego wyniku powstałyby „podobszary” w ramach obszaru analizowanego, co nie jest przewidziane ani przepisami Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>, ani przepisami wykonawczymi.

W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej złożonej przez pełnomocnika skarżących Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyrokiem z 1 grudnia 2020 r. o sygn. akt II OSK 1580/18 oddalił ją. NSA podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji. Uznał bowiem, że „w świetle przyjętej w orzecznictwie sądowym wykładni przepisów definiujących zasadę kontynuacji zabudowy (zwana też zasadą dobrego sąsiedztwa), nie ma żadnego znaczenia dostępność z tej samej drogi publicznej, a chodzi o kontynuację zabudowy, która jest zlokalizowana na jednej z działek w obszarze analizowanym”. Tym samym NSA stwierdził, że błędem byłoby zawężenie analizowanego obszaru do terenów położonych po jednej stronie drogi publicznej. Wykładnia zawężająca przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy oparta byłaby na analizie pewnej „podprzestrzeni” o jednorodnym zagospodarowaniu, stanowiłaby następnie asumpt do stworzenia wzorca dobrego sąsiedztwa, co zdaniem Sądu drugiej instancji jest niedopuszczalne

<sup>1</sup> Dz.U. 2003 r. Nr 164, poz. 1588, dalej „rozporządzenie”.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

w świetle zasady swobody gospodarowania terenem, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

NSA skonstatował zatem, że literalne brzmienie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie może prowadzić do sytuacji, w której jeżeli planowana inwestycja nie spełnia literalnie wymogu „dostępności z tej samej drogi publicznej”, nie może to stanowić przesłanki odmowy lokalizacji inwestycji. W sytuacji, gdy w okolicy tworzącej urbanistyczną całość stanowiącą sąsiedztwo, znajdują się już zabudowania pozwalające na określenie wymagań nowej zabudowy, brak dostępu działki o zbliżonej funkcji zagospodarowania z tej samej drogi publicznej nie może prowadzić do wydania decyzji odmownej.

## 2. Analiza orzeczenia

Analizę głosowanego orzeczenia NSA należy rozpocząć od przypomnienia zasady, która została wyartykułowana przez sądy administracyjne w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Powołany przepis stanowi powszechne prawo do zagospodarowania działki, do której osoba wywodząca swoje prawo posiada tytuł prawny. Należy przypomnieć, że prawo własności będące jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup>), które jest objęte szczególną ochroną w materii konstytucyjnej (art. 21 ust. 1 Konstytucji), może doznawać ograniczeń na gruncie licznych przepisów prawa, np. ograniczenie prawa własności w związku z ustanowieniem służebności przesyłu, drogi koniecznej, a także gdy wymagają tego względy zasad współżycia społecznego. Również na gruncie u.p.z.p. wprowadza się ograniczenia prawa własności. Te zaś wynikają z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na interes publiczny, a także interes osób trzecich. Jak widać zatem, prawo własności na gruncie u.p.z.p. również nie jest absolutne.

<sup>3</sup> Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja”.

Prawodawca czyni interes inwestora interesem, którego realizacja musi zostać wyważona w konfrontacji z interesem publicznym oraz interesem osób trzecich. Rolą organów administracji publicznej będzie więc takie stosowanie przepisów prawnoplanistycznych, aby dokonać wyważenia interesów i przyznać warunkowe pierwszeństwo jednego interesu przed drugim, jeżeli pozostają ze sobą w relacji opozycyjnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że każdy z tych interesów jest poparty wartościami ustawowo chronionymi. Te wartości będą stanowiły determinantę dla organu administracji publicznej, który zdecyduje o rozstrzygnięciu, celem uczynienia zadość *ratio legis*, jakim kierował się prawodawca ustanawiając u.p.z.p. Katalog tych wartości został przedstawiony w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., jednakże to łaadowi przestrzennemu oraz zrównoważonemu rozwojowi przypisuje się szczególne znaczenie<sup>4</sup>. Przy prowadzeniu polityki przestrzennej należy mieć na względzie, poza łaadem przestrzennym, inne wartości wskazane w powołanym przepisie, determinujące rozstrzygnięcie dotyczące ostatecznego kształtu prawa własności. NSA wskazał na gruncie rozpoznawanej sprawy, że należy skorzystać z reguł, które pozwolą na dokonanie rozstrzygnięcia spornych interesów popartych spornymi wartościami.

Decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana, kiedy zostaną spełnione kumulatywnie przesłanki wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. Istota glosowanego wyroku sprowadza się do wykładni zwrotu „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”, a więc dalsza refleksja musi skoncentrować się na zrekonstruowaniu rzeczowego zwrotu, aby następnie prawidłowo zastosować art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Rekonstrukcja tego zwrotu będzie możliwa dzięki wyjaśnieniu znaczenia słowa „sąsiedni”, który – jak się okaże – ma nieostry charakter.

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenie warunków zabudowy jest możliwe, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. NSA orzekł, że rozumienie wyrażenia „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi

<sup>4</sup> M. Mączyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, w: *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, pod red. T. Mądrego i E. Topolnickiej, Poznań 2018, s. 136.

publicznej” nie może sprowadzać się do poprzestania na zastosowaniu dyrektyw wykładni językowej. Nie może być tak, zdaniem Sądu drugiej instancji, że jeżeli nie ma styczności z tą samą drogą publiczną działka odpowiadająca sposobem zagospodarowania co działka, na której ma być zrealizowana planowana inwestycja, to inwestorowi nie można udzielić warunków zabudowy. Na gruncie niniejszej sprawy należy zgodzić się z tym twierdzeniem.

Sporne rozumienie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. należy rozpocząć od słownikowego znaczenia słowa „sąsiedni”. Powołane słowo oznacza ‘położony w pobliżu (czegoś), sąsiadujący z czymś, przyległy, pobliski’<sup>5</sup>. Znaczenie słownikowe wskazuje, że słowo „sąsiedni” można rozumieć dwojako – w znaczeniu wąskim oraz szerokim. W tym miejscu warto dodać, że nie za każdym razem należy przyjąć szerokie znaczenie słowa „sąsiedni”. Aprobata stanowiska NSA wyrażonego w głosowanym wyroku wynika ze specyfiki stanu faktycznego, który uzasadniał przyjęcie szerokiego znaczenia słowa „sąsiedni”. To, czy należy opowiedzieć się za rozumieniem wąskim czy szerokim, zawsze jest uzależnione od charakteru sprawy, w której uwidacznia się w większym stopniu interes publiczny albo interes inwestora.

Począwszy od znaczenia wąskiego, przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. należałoby interpretować ściśle. Oznaczałoby to, że należy przyjąć punkt widzenia autora skargi kasacyjnej, że brak styczności z tą samą drogą publiczną działki zagospodarowanej w sposób odpowiadający funkcji, jaką chce kontynuować inwestor na swojej działce, nie może prowadzić do ustalenia warunków zabudowy. Taki sposób interpretacji tekstu prawnego odpowiada regułom wykładni językowej, a ściślej mówiąc – wykładni literalnej. Chociaż nie zawsze zachodzi taka prawidłowość, że wykładnia gramatyczna odpowiada wąskiemu znaczeniu słów użytych przez prawodawcę, na gruncie sprawy rozpoznanej w głosowanym wyroku, takie rozumienie przyjmował autor skargi kasacyjnej. Należy zaznaczyć, że zastosowanie dyrektyw wykładni językowej następuje w pierwszej kolejności. Jest to podyktowane tym, że przepisy prawne skierowane do ich adresatów zostały sformułowane w danym języku i dla zapewnienia ich zrozumiałości, zabiegi językowe są uprawnione w pierwszej kolejności do odczytania woli prawodawcy<sup>6</sup>. Warto przypomnieć w tym miejscu, że efektów wykładni językowej nie

<sup>5</sup> E. Sobol, *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003, s. 904.

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 26 I 2011 r., sygn. akt II CSK 366/10, LEX nr 738098.



wolno przełamywać w następujących okolicznościach: 1) gdy nastąpiło ustalenie znaczenia normy wbrew definicji legalnej, 2) gdy doszło do rozszerzenia kompetencji podmiotu decydującego o przyznaniu prawa albo nałożeniu obowiązku, 3) gdy doszło do odebrania prawa nabytego, 4) gdy doszło do zawężenia znaczenia przepisów derogujących lub 5) gdy doszło do rozszerzenia znaczenia wyjątków<sup>7</sup>. Ponadto, efekty wykładni językowej będą miały pierwszeństwo zastosowania przed wykładnią celowościową, gdy ta druga prowadzi w sposób oczywisty do innych rezultatów niż wskazany przez prawodawcę zamiar. Tylko w takich okolicznościach należy poprzestać na efektach wykładni językowej<sup>8</sup>. Jak wykaże dalsza analiza, uwzględnienie ładu przestrzennego oraz respektowanie prawa własności inwestora, które nie jest nieograniczone, będzie stanowiło argument przemawiający na rzecz stosowania wykładni rozszerzającej zwrotu „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”.

Przenosząc każdą z przesłanek niemożności przełamania wykładni językowej na grunt glosowanego orzeczenia NSA, należy wyjaśnić, co następuje. Po pierwsze, znaczenie słowa „sąsiedni” czy też zwrotu „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” nie zostały zdefiniowane w przepisach u.p.z.p. Nie ma definicji legalnej wspomnianego słowa oraz zwrotu. Po drugie, stosowanie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest wyłączną kompetencją wójta, burmistrza (prezydenta miasta) i prowadzenie procesu jego wykładni w żaden sposób nie zmienia tej kompetencji. Po trzecie, w drodze wykładni przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie dochodzi do odebrania praw nabytych, ponieważ to w wyniku zastosowania tegoż przepisu może dojść do przyznania uprawnienia w postaci prawa do zagospodarowania działki w sposób określony w decyzji o warunkach zabudowy. Po czwarte, wykładnia omawianego przepisu nie odnosi się w żaden sposób do przepisów derogowanych. Jest to podstawa prawna w procesie stosowania prawa.

Mogłoby wydawać się, że zamysł autora skargi kasacyjnej odpowiada ostatniej okoliczności. Wskazano powyżej, że prawo własności, które jest jedną z fundamentalnych zasad konstytucyjnych, doznaje ograniczeń, co wyłącza absolutność tego prawa. Wydawać by się mogło, że wszystkie przepisy u.p.z.p., które ograniczają prawo własności, należy traktować w kategorii wyjątków niepodlegających wykładni

<sup>7</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 242–243.

<sup>8</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 14 X 2004 r., sygn. akt III CZP 37/04, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna” 2005, nr 3.

rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*). Również tego wniosku nie można uznać za prawidłowe. Prawo własności, chociaż jest to prawo o szerokim spektrum zastosowania (*ius utendi, ius fruendi, ius disponendi, ius possidendi, ius abutendi*), skuteczne *erga omnes*, to nigdy nie jest nieograniczone. Taki wniosek można sformułować z treści przepisu art. 140 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>9</sup>, gdyż wskazuje na wyłączenia wynikające z przepisów szczególnych oraz zasad współżycia społecznego. Prawo własności, jak wskazano, nie jest nieograniczone, a więc ograniczenia wynikające z przepisów u.p.z.p. nie stanowią wyjątków, które nie mogłyby podlegać wykładni rozszerzającej.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że można poprzestać na wąskim znaczeniu słowa „sąsiedni”. Jest to, po pierwsze, podyktowane nieostrością zwrotu „działka sąsiednia”, na co wskazuje słownikowe znaczenie słowa „sąsiedni”. Po drugie, kultura prawna, a za nią teoria prawa, doktryna oraz orzecnictwo wykształciły dominujący pogląd o niemożności poprzestania na efektach wykładni językowej, tylko konieczności dokonania weryfikacji tych efektów, poprzez poddanie ich sprawdzeniu w świetle wykładni celowościowej, która potwierdzi albo zaprzeczy zgodności zamysłu prawodawcy z brzmieniem tekstu prawnego<sup>10</sup>. Wreszcie po trzecie, przyjęcie wąskiego znaczenia nie uwzględnia wartości nadrzędnych, którym prawodawca przypisuje w przepisach u.p.z.p. szczególną doniosłość – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Przywołane stanowisko nie pozwala zatem poprzestać na wąskim rozumieniu słowa „sąsiedni”, ponieważ nie uwzględnia ono albo istotnie ogranicza prawo do zagospodarowania działki inwestycyjnej, a także znacząco zawęża zakres ładu przestrzennego w obrębie drogi publicznej, czyniąc tę wartość drugorzędną na gruncie zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Niemożność poprzestania na zastosowaniu dyrektyw wykładni językowej omawianego przepisu potwierdza także to, że nie ziściły się przesłanki, które nie pozwalają przełamać efektów tej wykładni, o czym wspomniano powyżej. Należy zatem stwierdzić, że uznanie wąskiego znaczenia słowa „sąsiedni” jako odpowiadające zamysłowi prawodawcy, zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., z uwagi

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360 ze zm., dalej „k.c.”.

<sup>10</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 XII 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 16 VI 2022), dalej „CBOSA”; a także M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 275.

na wyjątkowość przepisu ograniczającego prawo własności nie może znaleźć zastosowania.

Z wyroku NSA wynika dezaprobata dla takiego postrzegania sąsiedztwa, które istotnie ogranicza zrównoważony rozwój wyartykułowany w części wspólnej art. 1 u.p.z.p. „Za M. Zielińskim NSA uznał, że – po pierwsze – należy kontynuować wykładnię nawet po uzyskaniu jednoznaczności językowej, po drugie zaś – w razie konfliktu trzeba dać pierwszeństwo rezultatowi otrzymanemu według dyrektyw funkcjonalnych, jeśli rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości, co wiąże się z dopuszczeniem w tej sytuacji wykładni rozszerzającej albo zwężającej”<sup>11</sup>.

Warto wspomnieć, że jeżeli organy planistyczne rzeczywiście chcą powstrzymać budownictwo, a tym samym rozwój (zrównoważony), prawodawca wprowadził możliwość uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy może ustanowić całkowity zakaz zabudowy. Ten zaś może mieć miejsce tylko w sytuacji zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, co także dowodzi, że prawo do zagospodarowania działki przez każdego inwestora jest szczególnie chronionym interesem<sup>12</sup>.

W kontekście rozumienia szerokiego, zdaniem Z. Niewiadomskiego: „Celem komentowanego przepisu [art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. – przyp. M.M.] jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, tak więc zastanawiając się nad szerokim pojęciem «sąsiedztwa», należy brać pod uwagę wpływ inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Można więc rozważać pojęcie «sąsiedztwa» jako obszar tworzący urbanistyczną całość”<sup>13</sup>. Z. Niewiadomski wskazuje trzy powody, które przemawiają za przyjęciem szerokiego znaczenia słowa „sąsiedni”<sup>14</sup>. Po pierwsze, tak jak wskazano powyżej, należy jego zdaniem zastosować dyrektywę wykładni celowościowej, ponieważ ma ona na celu utrzymanie wartości nadrzędnej na gruncie u.p.z.p. – ładu przestrzennego. Po drugie, szerokie rozumienie „sąsiedztwa” czyni zadość regulacji normatywnej,

<sup>11</sup> M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, w: *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. IV, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2015, s. 226.

<sup>12</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z 12 II 2020 r., sygn. akt. IV SA/Po 23/19, CBOSA.

<sup>13</sup> Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 61*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2019, s. 646–647.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 648–649.

tj. art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Ład przestrzenny powinien stanowić determinantę, według której organ planistyczny dokonuje wykładni prawa. „Skoro tak, to w razie niejasności organy są zobowiązane do dokonania wykładni przepisów zgodnie z zasadami ogólnymi ustawy – w tym z zasadą uwzględniania wymagań ładu przestrzennego (zob. kom do art. 1 ZagospPrzestrzU). Organy powinny stosować zatem także wykładnię systemową”<sup>15</sup>. Trzecią przesłanką jest prawo do zagospodarowania działki, do której inwestor posiada tytuł prawny.

Powyższe potwierdza tylko zasadność głosowanego wyroku. Mając na względzie prawo do zagospodarowania działki poparte tytułem prawnym oraz konieczność zapewnienia ładu przestrzennego, gdyż to stanowi *ratio legis* przepisów u.p.z.p., działka sąsiednia to niekoniecznie działka, która ma dostęp do tej samej drogi publicznej. Prawodawca respektując szczególnie doniosłe prawo własności uregulowane w przepisach art. 140 i następnym k.c. podkreśla, że organ planistyczny musi mieć także na względzie to prawo, czemu dał wyraz w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obok nadrzędnych wartości tej materii normatywnej. To z kolei uprawnia do zastosowania wykładni systemowej zewnętrznej, która ma na celu potwierdzenie efektu wykładni celowościowej poprzez podkreślenie roli prawa własności uregulowanego w przepisach k.c., w procesie inwestycyjnym.

Zatem działką sąsiednią będzie każda działka, która znajduje się w obszarze analizowanym wyznaczonym na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia<sup>16</sup>. Prawodawca podstawowy wprowadza obszar analizowany wyznaczający granice sąsiedztwa. Tylko w obszarze analizowanym można wyznaczyć parametry przyszłej zabudowy, gdyż zabudowa zastana znajduje się w pobliżu, tak jak wskazano przy szerokim rozumieniu słowa „sąsiedni”. Jest to zatem urbanistyczna całość, która uwzględnia parametry zabudowy znajdującej się w jej zasięgu oraz uwzględnia jej uwarunkowania urbanistyczne, architektoniczne, środowiskowe, kulturowe *etc.*<sup>17</sup> To stanowisko jest także akceptowane w orzecnictwie, chociaż nie jest ono jednolite. „Pojęcia działki sąsiedniej nie można ograniczać tylko do działek zlokalizowanych przy tej samej drodze publicznej. Pojęcie to należy odnosić do nieruchomości, czy też terenów

<sup>15</sup> Ibidem, s. 649.

<sup>16</sup> G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Causus” 2004, nr 31, s. 44.

<sup>17</sup> Por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 18 II 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1218/20, wyrok NSA z 2 XII 2020 r., sygn. akt II OSK 2063/20, CBOSA.

położonych w okolicy i tworzących pewną całość. Przez pojęcie «działka sąsiednia» należy rozumieć nieruchomość znajdującą się w pewnym obszarze wokół działki, na której ma powstać planowana inwestycja, tworzącym pewną urbanistyczną całość<sup>18</sup>.

Urbanistyczną całością jest obszar analizowany, stanowiący sąsiedztwo. Przyjęcie wykładni właściwej dla wąskiego rozumienia sąsiedztwa doprowadziłoby do daleko idącej sprzeczności, ponieważ obszar analizowany musiałby „ustąpić” analizie prowadzonej wyłącznie w ramach „sąsiedztwa” wyznaczonego tą samą drogą publiczną, co podkreślił NSA w głosowanym wyroku. Byłaby zatem mowa o dwóch obszarach, tj. obszarze analizowanym wyznaczonym na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia oraz obszarze – „podprzestrzeni” znajdującej się przy tej samej drodze. Takie przyjęcie i rozumienie sąsiedztwa mogłoby znacznie zaburzyć możliwość realizacji prawa do zagospodarowania, ale przede wszystkim wpływać niekorzystnie na ład przestrzenny, nie byłoby można traktować wtedy o urbanistycznej całości. Każda droga publiczna wyznaczałaby przestrzeń, w której niemożność znalezienia wspólnych parametrów oraz funkcji zagospodarowania oznaczałaby konieczność zaniechania zagospodarowania celem realizacji zrównoważonego rozwoju.

Uwzględnienie interesu publicznego oraz interesu osób trzecich jako wskazane ograniczenia prawa własności przejawia się w tym, że inwestor może uzyskać warunki zabudowy dla planowanej przez niego inwestycji według parametrów średnich, jakie zostaną ustalone w analizie funkcji i zagospodarowania terenu przeprowadzonej w obszarze analizowanym. Nie ma zatem możliwości przyjęcia dowolnych parametrów. Ponadto, kolejnym ograniczeniem jest kontynuacja funkcji. Inwestor nie może zrealizować inwestycji, która jest wykluczająca względem zabudowy zastanej lub jej nie powieła<sup>19</sup>. Widoczne jest zatem to, jak prawodawca ogranicza możliwość inwestora w zakresie zagospodarowania jego działki.

Powyższe rozważania o konieczności przyjęcia szerokiego rozumienia słowa „sąsiedni” potwierdza także wykładnia art. 2 pkt 14 u.p.z.p. w zakresie rozumienia „dostępu do drogi publicznej”. Przez dostęp do

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 8 II 2022 r., sygn. akt II SA/Po 601/21. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 8 VII 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 234/20, CBOSA.

<sup>19</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 407. Zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 23 IX 2021 r., sygn. akt II SA/Po 46/21, CBOSA.

drogi publicznej, zgodnie z powołanym przepisem, należy rozumieć „bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej”. Skoro prawodawca zezwala na skuteczne zagospodarowanie działki inwestycyjnej, która *de facto* nie ma styczności z drogą publiczną, a posiada ten dostęp poprzez drogę wewnętrzną albo dzięki ustanowionej służebności drogowej, należy uznać, że racjonalny prawodawca przyjmuje perspektywę makro w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej w ramach instytucji warunków zabudowy. Uznając, że dostępem do drogi publicznej jest także dostęp pośredni, a więc nie jest to dostęp na zasadzie styczności, prawodawca zakłada konieczność szerokiego spojrzenia na przepisy u.p.z.p., aby zagwarantować możliwość realizacji prawa do zagospodarowania nieruchomości, do której inwestor posiada tytuł prawny. Tym samym, należy przyjąć, że dostęp do tej samej drogi publicznej, a także sąsiedztwo zostały unormowane z założeniem o konieczności interpretowania w szerokim znaczeniu.

Wykładnia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przedstawia się zatem następująco. Słowo „sąsiedni”, a także zwrot „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” w świetle powyższych rozważań na gruncie sprawy rozpoznanej przez NSA w głosowanym wyroku, prowadzą do wniosku, że mając na uwadze ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, należy przyjąć, że sąsiedztwem jest obszar analizowany wyznaczany na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia, a brak dostępu bezpośredniego do drogi publicznej innej działki, która swoimi parametrami zabudowy odpowiadałaby planowanej inwestycji, nie stoi na przeszkodzie, aby ustalić warunki zabudowy. Udzielenie tych warunków będzie możliwe, kiedy planowana inwestycja będzie kontynuować funkcję zagospodarowania działki, a także wykazywać podobieństwo względem wszystkich parametrów zabudowań znajdujących się w obszarze analizowanym. Mając na uwadze założenie derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, której sens oddaje paremia *interpretatio cessat in claris*, należy uznać, że w wyniku zastosowania dyrektyw wykładni językowej, celowościowej oraz systemowej udało się zdekodować normę prawną z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., osiągając jej jasność. Niezasadnym było zatem sięganie do reguł drugiego stopnia, ponieważ dzięki zastosowanym dyrektywom wyznaczono jasne rozumienie normy prawnej, tak jak zasadnie uczynił to NSA. Głosowany wyrok NSA zasługuje na aprobatę, gdyż Sąd odwoławczy uwzględnił konieczność wzięcia pod uwagę prawo do zagospodarowania działki budowlanej oraz szerokie rozumienie

sąsiedztwa, posługując się przy tym wykładnią celowościową. NSA oddalił skargę kasacyjną, ponieważ uznał, że należy wyważyć wartości takie jak ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, uwzględniając przy tym prawo własności oraz interes publiczny.

**APPROBATORY GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF DECEMBER 1, 2020, II OSK 1580/18 – THE INADMISSIBILITY OF A RESTRICTIVE INTERPRETATION OF THE PHRASE “ACCESS FROM THE SAME PUBLIC ROAD”**

**Summary**

The cited judgment of the Supreme Administrative Court focuses on the meaning of the expression “access from the same public road”. The judgment of the Court of Second Instance deserves to be approved because the recitals of this judgment take into account the right to develop the plot to which the investor holds the legal title, the broad understanding of ‘neighbourhood’, as well as the values that constitute the *ratio legis* of the Act on spatial planning and development.

The rationale of the Supreme Administrative Court’s decision results primarily from the fact that a narrow understanding of neighbourhood which is prompted by the linguistic interpretation was not deemed sufficient. Referring to the jurisprudence, and above all the legislative activity of the Supreme Administrative Court and the doctrine of administrative law, it should have been concluded that the effects of the linguistic interpretation were legitimately checked from the point of view of the legislator’s goal when enacting the Act on Spatial Planning and Development. Therefore, it was necessary to make a purposive interpretation that justifies the need to take into account the right to develop a building plot, take into consideration values such as spatial order, sustainable development, ownership and public interest, as well as the interest of third parties.

The position of the judgment under review is not uniform in the jurisprudence. However, it does take into account the need to weigh up the disputed interests. Although the right of ownership is significantly limited in the planning and legal regulations, it is unacceptable to deprive it of its use only due to the assumption that neighbourhood should be understood as the contact of two plots or their access to the same public road.

**Keywords:** neighbourhood – spatial order – ownership – purposive interpretation

**LITERATURA**

Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.



- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Mączyński M., *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, w: *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, pod red. T. Mądrego i E. Topolnickiej, Poznań 2018.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 61*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2019.
- Sobol E., *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003.
- Zalas G., *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus” 2004, nr 31.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.
- Zirk-Sadowski M., *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, w: *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. IV, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2015.



## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

### Przegląd polskich opracowań naukowych

**Justyna Węglińska, *Realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, ss. 216, ISBN 978-83-8291-056-8**

Prezentowana monografia dotyczy problematyki realizacji bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny, analizowanej z perspektywy różnych dziedzin prawa. Już w *Przedmowie* do książki autorka podnosi bowiem, że „[w]ykonywanie zawodu lekarza wiąże się z ryzykiem poniesienia odpowiedzialności zawodowej, cywilnoprawnej oraz prawnokarnej. Osoby wykonujące zawód lekarza są zobligowane do posiadania specjalistycznej wiedzy oraz doświadczenia. Codzienna praca lekarzy w większości przypadków polega na bezpośredniej ingerencji w najważniejsze dobra człowieka, jakimi są zdrowie i życie” (s. XXXIII). Jednocześnie zwraca przy tym także uwagę, że „[w] aktualnym piśmiennictwie rozważana jest przede wszystkim sytuacja prawna poszkodowanych pacjentów oraz ich osób najbliższych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia, a także sposobów pociągnięcia lekarza do odpowiedzialności zawodowej lub karnej. Jednocześnie w ostatnich latach, zarówno w Polsce, jak i za granicą, można zaobserwować wyraźną tendencję do wzrostu liczby postępowań prowadzonych przeciwko lekarzom, którzy popełnili błąd medyczny. Powyższe jest spowodowane m.in. rosnącą świadomością społeczeństwa na temat środków prawnych służących do ochrony interesów pacjentów. Znaczący wzrost liczby postępowań przeciwko lekarzom skutkuje występowaniem patologii w wykonywaniu zawodu lekarza. Z obawy przed ewentualnymi konsekwencjami prawnymi lekarze podejmują zabezpieczające działania mające na celu przede wszystkim ochronę ich interesu, a nie zdrowia i życia pacjenta. W doktrynie takie patologie określane są mianem tzw. medycyny defensywnej (ang. *defensive medicine*)” (s. XXXIII).

Przeprowadzone analizy oscylują wokół definicji pojęcia „bezpieczeństwa prawnego”, a co za tym idzie wokół zbadania środków prawnych mających na celu zabezpieczenie interesów lekarza. W polskim piśmiennictwie, pomimo niewątpliwej doniosłości tego zagadnienia, nie podjęto próby jego zdefiniowania, a także nie zwrócono uwagi, w jaki sposób i za pomocą jakich środków idea bezpieczeństwa

prawnego powinna być realizowana w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny. Tym samym inicjatorka opracowania za główny cel rozważań przyjęła poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania: „[...] czym jest bezpieczeństwo prawne lekarza? Na czym polega realizacja idei bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny? Jakie rozwiązania systemowe i legislacyjne mogą wpływać – pozytywnie lub negatywnie – na stopień realizacji bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny? Ponadto, jakie zagrożenia wiążą się z niskim stopniem realizacji bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny?” (s. XXXIV).

Zarówno ze względu na charakter monografii, jak i jej wielowątkowość zastosowano wiele metod badawczych, takich jak: metoda aksjologicznej analizy prawa, metoda hermeneutyczna, metoda argumentacyjna, metoda socjologiczna i psychologiczna oraz metoda komparatystyczna. Co więcej, podkreśla się, że „[n]iniejsza monografia dotyczy środków prawnych realizujących ideę bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny, zatem zakres rozważań został ograniczony do omówienia wybranych środków prawnych mających na celu umożliwienie prawidłowego wykonywania pracy lekarza oraz zagrożeń związanych z prowadzeniem praktyki lekarskiej” (s. XXXVI).

Wynowdy ujęto w sześciu rozdziałach, które każdorazowo są podsumowane wnioskami. Całość rozważań zawartych w książce zamyka zakończenie. Rozdział pierwszy to *Pojęcie i znaczenie bezpieczeństwa prawnego lekarza*. W tym zakresie autorka najpierw poddaje analizie pojęcie i definicję „bezpieczeństwa prawnego”. Przy czym – ze względu na złożoność tego terminu – korzystając z bogatego ujęcia doktryny i orzecznictwa, a także zasad poprawnej legislacji, zwraca od razu uwagę na rozróżnienie „bezpieczeństwa prawnego” od „pewności prawa”. W efekcie przeprowadzonych badań w monografii przyjęto, że „[...] bezpieczeństwo prawne, w sensie najbardziej podstawowym, jest stanem osiąganym przy pomocy prawa pozytywnego, w którym dobra życiowe człowieka i jego interesy są strzeżone (chronione) w sposób możliwie całkowity i skuteczny” (s. 6). Trzeba dodać, że „[p]owyżej przedstawiona definicja stanowiła asumpt do podjęcia dalszych badań, na ile bezpieczeństwo prawne jest realizowane w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny i jakie środki prawne są stosowane w praktyce w celu osiągnięcia bezpieczeństwa prawnego. Brak wystarczającej realizacji bezpieczeństwa prawnego doprowadził do zaistnienia negatywnego zjawiska, jakim jest medycyna defensywna, zatem tylko pewność prawa w relacji do bezpieczeństwa prawnego może wyeliminować wyżej wskazane negatywne zjawisko. Jednocześnie, istotą bezpieczeństwa prawnego jest zabezpieczenie stron danego stosunku prawnego. Przenosząc niniejszą tezę na relację lekarz–pacjent, należy zauważyć, że idea bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny powinna – za pomocą odpowiednich środków prawnych – dostatecznie zabezpieczać prawa lekarza, tak aby mógł prawidłowo wykonywać swój zawód (z uwzględnieniem ryzyka zawodowego), co w konsekwencji ma swój przełożenie na jakość świadczonych usług medycznych” (s. 6–7). Kolejnym zagadnieniem jest „bezpieczeństwo prawne lekarza”, które w dotychczasowym piśmiennictwie nie zostało zdefiniowane. Ponieważ pojęcie „lekarza” *de lege lata* nie posiada definicji legalnej, wywody w tym zakresie osadzono na przytoczeniu definicji słownikowej

tego pojęcia, zaś na gruncie normatywnym poddano analizie określenia z tym związane. Chodzi tu o wyjaśnienie normatywnych zwrotów, przykładowo takich jak: „wykonywanie zawodu lekarza”, „osoby wykonujące zawód medyczny” czy „zawód zaufania publicznego”. Według autorki „[...] pojęcie bezpieczeństwa prawnego lekarza należy rozumieć jako stan osiągany przy pomocy prawa pozytywnego, w którym dobra życiowe lekarza i jego interesy w związku z wykonywanym zawodem są strzeżone (chronione) w sposób możliwie całkowity i skuteczny” (s. 9). W toku dalszych rozważań autorka jest zdania, że „[w] konsekwencji należy zatem stwierdzić, że z uwagi na szczególny charakter zawodu lekarza oraz bezpośredni związek pomiędzy czynnościami leczniczymi podejmowanymi przez lekarzy a zdrowiem pacjentów, ustawodawca powinien przyjąć rozwiązania legislacyjne, które zagwarantują realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza (zarówno w ujęciu obiektywnym, jak również subiektywnym) w możliwie najwyższym stopniu” (s. 10). Następnie omówiono sytuację lekarza jako podmiotu bezpieczeństwa prawnego. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma określenie roli podmiotów występujących w relacji lekarz–pacjent. W monografii uznano lekarza za podmiot bierny bezpieczeństwa prawnego, a państwo za podmiot czynny, gdyż to państwo powinno dążyć do zapewnienia lekarzowi możliwości prawidłowego wykonywania zawodu. Tego typu sytuacja rysuje się także w relacji pacjent jako podmiot bierny i państwo jako podmiot czynny. Co więcej, „[...] prawidłowe zabezpieczenie interesów lekarza ma kluczowe znaczenie, ponieważ może wpłynąć na poprawę jakości świadczonych usług medycznych, co w konsekwencji przełoży się korzystnie na sytuację pacjentów” (s. 12). Równie ciekawym zagadnieniem w opracowaniu są zagrożenia związane z nienależytą realizacją bezpieczeństwa prawnego lekarza i opisane tam zjawisko medycyny defensywnej. Czytelnika zainteresuje fakt, że wykonywanie zawodu lekarza wiąże się z ryzykiem poniesienia odpowiedzialności na gruncie zawodowym, cywilnoprawnym lub prawnokarnym. To z kolei może konotować różne konsekwencje z tym związane, zarówno w sferze materialnej, jak i w sferze osobistej lekarza jako podmiotu prawa. Dlatego konieczne jest należyte dookreślenie środków prawnych mających na celu zabezpieczenie pracy lekarza, co z kolei przyczyni się do wystarczającego stopnia realizacji bezpieczeństwa prawnego w trzech wymienionych typach odpowiedzialności. W monografii przyjęto, że „[p]ojęcie medycyny defensywnej jest opisywane jako podejmowanie przez lekarzy działań przede wszystkim w celu ograniczenia przyszłego ryzyka związanego z ewentualnymi postępowaniami sądowymi, a dopiero w drugiej kolejności w celu prowadzenia właściwego leczenia. Medycyna defensywna może prowadzić do negatywnych konsekwencji, w szczególności zapewnienie pacjentowi nieefektywnej, nieopłacalnej, a nawet szkodliwej opieki lub odmawianie świadczenia opieki, która mogłaby być korzystna dla pacjenta z medycznego punktu widzenia. Z drugiej strony medycyna defensywna może również wyrządzić lekarzowi krzywdę moralną, a także zaszkodzić relacji lekarza z pacjentem. Medycyna defensywna budzi także wątpliwości z etycznego punktu widzenia, ponieważ przenosi ciężar opieki medycznej z ochrony najlepiej pojętego interesu pacjenta na ochronę interesu lekarza” (s. 13). We wnioskach podsumowano rozważania dotyczące pojęcia i znaczenia bezpieczeństwa prawnego lekarza, zwracając szczególną uwagę na to, że „[k]luczowe znaczenie dla zapewnienia należytego funkcjonowania systemu

opieki zdrowotnej ma stworzenie regulacji, które umożliwiają lekarzowi skoncentrowanie się przede wszystkim na świadczeniu usług medycznych w sposób najbardziej korzystny dla pacjenta, a nie na zabezpieczeniu własnego interesu poprzez podejmowanie działań prowadzących w konsekwencji do rozpowszechniania się medycyny defensywnej” (s. 15 i n.).

Rozdział drugi to *Pojęcie i znaczenie błędu medycznego*. W uwagach terminologicznych dotyczących tego typu błędu zwraca się uwagę, że pomimo iż to pojęcie jest od dawna stosowane w piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, a także w języku potocznym, to występują wątpliwości z jego interpretacją, co potęguje brak powszechnie uznanej definicji „błędu medycznego”. Ponadto w odniesieniu do samego nazewnictwa błędu medycznego funkcjonuje kilka określeń w brzmieniu: „błąd w sztuce medycznej”, „błąd w sztuce lekarskiej”, „błąd medyczny” czy „błąd lekarski”. W monografii autorka posługuje się terminem „błąd medyczny”, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem części doktryny wskazywanie w danym pojęciu osoby lekarza sugeruje jego wyłączną odpowiedzialność za dane działanie lub zaniechanie. Przy czym błąd medyczny częstokroć nie dotyczy działania jednej osoby, lecz całego zespołu terapeutycznego. Natomiast sam proces leczenia nie jest koordynowany tylko przez jednego lekarza, lecz wielu specjalistów. Kolejnym zagadnieniem są „kryteria kwalifikacji błędów medycznych”. Autorka przeprowadza czytelnika przez wiele rodzajów błędów, jakie się wyróżniają w doktrynie i w orzecznictwie. Tym samym prezentuje różne kategorie tego typu błędów. W książce skupia swoją uwagę na analizie czterech grup błędu medycznego, do których zalicza błąd: diagnostyczny, terapeutyczny, organizacyjny i opiniodawczy. Tak oto: (1) „[...] błąd diagnostyczny (nazywany także błędem w rozpoznaniu) polega na nieprawidłowym rozpoznaniu stanu zdrowia pacjenta” (s. 22), (2) „[b]łąd terapeutyczny polega na naruszeniu przez lekarza obowiązku działania zgodnie z zasadami wiedzy medycznej na etapie leczenia, czyli podczas dokonywania czynności zmierzających do przywrócenia zdrowia lub zmniejszenia cierpienia pacjenta” (s. 24), (3) błąd organizacyjny, „[...] który można opisać jako „uchybiecie w prowadzeniu działalności leczniczej [...] przyjmujące formę np. wadliwej organizacji pomocy lekarskiej, która nie pozostaje bez wpływu na stan zdrowia pacjenta, czy też nieskutecznego nadzoru nad poszczególnymi zespołowo wykonywanymi czynnościami leczniczymi” (s. 27) i (4) błąd opiniodawczy, który „[...] polega na wydawaniu orzeczenia lekarskiego i opinii niezgodnych z zasadami aktualnej wiedzy i doktryną opiniodawczą” (s. 29). W interesujący sposób omawia także pojęcie „błędu medycznego” w zagranicznym piśmiennictwie, jednocześnie zauważając występujący tam problem braku jednolitej definicji tego terminu. Według autorki „[p]omimo licznych prób, jak dotychczas nie wypracowano powszechnie akceptowanej definicji błędu medycznego, co wynika m.in. z nieustannego rozwoju medycyny, a także interdyscyplinarnego charakteru omawianego pojęcia. [...] Liczne próby zdefiniowania błędu medycznego w zagranicznym piśmiennictwie nie doprowadziły do przyjęcia jednej, powszechnie przyjmowanej definicji tego pojęcia. Jednocześnie należy zauważyć, że przedstawiona powyżej klasyfikacja rodzajów błędów medycznych jest zbliżona do typologii przyjmowanej w polskiej doktrynie” (s. 30). We wnioskach odnosi się do zróżnicowanego podziału błędów medycznych i wskazuje, że w doktrynie i orzecznictwie stale pojawiają się nowe

typy tych błędów. Ponadto podkreśla, że „[...] bez względu na przyjęte kryterium oraz rodzaj błędu medycznego należy pamiętać, że powstanie błędu medycznego uzależnione jest od wystąpienia następujących elementów: postępowania niezgodnego z powszechnie uznanym stanem wiedzy medycznej, winy nieumyślnej (tzw. lekkomyślność lub niedbalstwo), wystąpienia szkody, związku przyczynowego między popełnionym błędem a ujemnym skutkiem postępowania leczniczego w postaci śmierci pacjenta, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia. Niezależnie od powyższego wymaga podkreślenia, że problem dotyczący stworzenia spójnej definicji błędu medycznego występuje zarówno w krajowym, jak również zagranicznym piśmiennictwie” (s. 31).

Rozdział trzeci to *Bezpieczeństwo prawne na gruncie odpowiedzialności zawodowej lekarza*. W tym miejscu mamy zatem do czynienia z opisem i szczegółową analizą jednego z trzech typów odpowiedzialności lekarza, to jest uregulowanych w przepisach prawa administracyjnego. Badając podstawy prawne odpowiedzialności zawodowej lekarza, autorka podnosi, że „[w]ykonywanie zawodu lekarza, należącego do grupy zawodów zaufania publicznego, wiąże się z obowiązkiem przestrzegania powszechnie obowiązującego prawa, a także uchwał i kodeksów deontologicznych tworzonych przez właściwy samorząd, których naruszenie może prowadzić do poniesienia odpowiedzialności zawodowej” (s. 33). Przy omawianiu zasad odpowiedzialności lekarza w monografii przytoczono wiele aktów prawnych regulujących wykonywanie zawodu lekarza i odpowiedzialność zawodową z tego tytułu. Poza unormowaniem podstawowym na gruncie polskim w tym zakresie, czyli ustawą o izbach lekarskich, istotne znaczenie mają także inne regulacje ustawowe, takie jak: ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ustawa o działalności leczniczej czy ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Co więcej, w książce znajduje się także wiele odniesień do naruszenia norm deontologicznych ujętych w Kodeksie Etyki Lekarskiej (KEL). To właśnie w początkowym fragmencie rozważań poświęcono dużo miejsca zagadnieniu odpowiedzialności zawodowej lekarza za naruszenie norm deontologicznych. Otóż przyjęto tam, że „[d]ziałalność zawodowa lekarzy jest regulowana nie tylko przez normy prawne wyrażone w ustawach, lecz także przez etykę zawodową. Termin «etyka» (gr. *ethos*) w rozumieniu potocznym oznacza ogół norm moralnych uznawanych w pewnym czasie przez określoną zbiorowość społeczną jako punkt odniesienia dla oceny i regulacji postępowania w celu integracji grupy wokół pewnych wartości, podczas gdy w ujęciu normatywnym etyka służy ustaleniu, co jest moralnie dobre, a co złe, oraz wyznacza dyrektywy, tj. normy moralnie pozytywnego postępowania. Etykę określa się jako «uporządkowany zespół zasad postępowania posiadający społeczną akceptację (czy też akceptację danej grupy lub jednostki)». Pojęcie «etyki zawodowej» jest w rodzimym piśmiennictwie ogólnie interpretowane jako zbiór norm i reguł wyznaczających moralne powinności właściwe dla danego zawodu, a także określających podmioty stojące na straży ich przestrzegania oraz sankcje, jakie mogą spotkać osobę, która dopuściła się naruszenia etyki zawodowej. Etyka zawodowa jest także określana jako doktryna moralna dokonująca systematyzacji ocen i norm moralnych związanych z wykonywaniem określonego zawodu. Wskazuje się, że etyka zawodowa to «zbiór norm stanowiących konkretyzację ogólnych norm moralnych, określających



szczegółowe ich konsekwencje dla typowych sytuacji, w jakich znaleźć się mogą osoby wykonujące dany zawód». Znaczenie etyki zawodowej jest istotne przede wszystkim w kontekście zawodów zaufania publicznego, których wykonywanie wiąże się z «dysponowaniem i ochroną zasobów i dóbr mających duże znaczenie ogólnospołeczne». Uporządkowane zbiory norm wyznaczających moralne obowiązki związane z wykonywaniem danego zawodu określane są mianem kodeksu etycznego (deontologicznego) danej profesji. [...] Kodeks deontologiczny jest definiowany jako spisany i uporządkowany zbiór etyki zawodowej opracowany przez przedstawicieli danego zawodu lub organizacji ich reprezentujące, w szczególności stowarzyszenia, towarzystwa naukowe, izby lub inne organy samorządu zawodowego. W piśmiennictwie wskazuje się, że tzw. «deontologia lekarska, tzn. nauka o obowiązkach i powinnościach lekarza, wypływa z etyki lekarskiej, tj. nauki o normach właściwego, odpowiedniego, słusznego postępowania lekarza. Lekarski kodeks deontologiczny stanowi zbiór szczegółowych wytycznych, wskazań, zaleceń i zakazów dotyczących postępowania lekarza [...]. Kodeks stanowi jedynie zbiór przykładowych rozwiązań i przykładowego zakwalifikowania pewnych problemów czy zagadnień spotykanych w trakcie wykonywania zawodu lekarza». [...] Uchwalanie kodeksów deontologicznych przez samorządy zawodowe ma bezpośredni wpływ na wyznaczenie standardów postępowania i funkcjonowania członków samorządu lekarzy, a także ustala hierarchię wartości adekwatną dla określonej grupy zawodowej. [...] Zważywszy, że zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług, ustawodawca świadomie upoważnił samorządy zawodowe do uchwalania kodeksów etyki zawodowej, a następnie egzekwowania ich przestrzegania, co w konsekwencji ma przyczynić się do zwiększenia stopnia zapewnienia takiej ochrony” (s. 34 i n.). Kolejno w opracowaniu omawia się relację norm prawnych i deontologicznych z uwzględnieniem analizy doktryny, orzecznictwa i regulacji prawnych w tym zakresie. Autorka podkreśla przy tym, że «[b]rak jednolitego stanowiska oraz systemowego uregulowania charakteru norm zawartych w kodeksach zawodowych negatywnie oddziałuje na realizację bezpieczeństwa prawnego z punktu widzenia członków samorządu lekarskiego. W konsekwencji należy zaaprobować podnoszone w piśmiennictwie postulaty *de lege ferenda* wskazujące na potrzebę podjęcia interwencji przez ustawodawcę i rozstrzygnięcie problemu oceny charakteru norm deontologicznych zawartych w KEL oraz innych kodeksach etyki zawodowej” (s. 37 i n.). Następną kwestią są normy deontologiczne zawarte w KEL w kontekście bezpieczeństwa prawnego lekarza. Z ich analizy wynika, że pomimo iż większość norm deontologicznych zawartych w KEL nakłada na lekarza obowiązki i powinności w celu wyznaczenia odpowiednich standardów zawodowych oraz etycznych (np. postępowanie lekarza wobec pacjenta, jakość opieki medycznej, poszanowanie praw pacjenta, tajemnica lekarska, wystawianie zaświadczeń lekarskich czy stosunki między lekarzami), można wśród nich wyodrębnić normy, które pozytywnie przekładają się na stopień realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza (np. zachowanie przez lekarza swobody działań zawodowych, zgodnie ze swoim sumieniem i współczesną wiedzą medyczną, swoboda wyboru w zakresie metod postępowania, które uzna za najskuteczniejsze, czy to, że specyfika pracy lekarza i wykonywane przez niego zadania stanowią podstawę do żądania ochrony jego godności

osobistej, nietykalności cielesnej i pomocy w wykonywaniu działań zawodowych). Kolejny omawiany problem to odpowiedzialność zawodowa lekarza za naruszenie norm prawnych związanych z wykonywaniem zawodu lekarza w kontekście bezpieczeństwa prawnego. Autorka ciekawie przeprowadza czytelnika przez szereg regulacji prawnych normujących zasady i warunki wykonywania zawodu lekarza z uwzględnieniem szerokiego wachlarza obowiązków z tym związanych. Badania dodatkowo są podbudowane doktryną i orzecznictwem w tym zakresie. Warto tu przytoczyć wywody autorki, w których wskazuje że „[...] pomimo licznych obowiązków nałożonych na osoby wykonujące zawód lekarza, ustawodawca przewidział także szereg mechanizmów, które pozytywnie wpływają na realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza. Obowiązujące rozwiązania opierają się na założeniu, że zawód lekarza wykonywany jest przez osoby posiadające wysokie kwalifikacje oraz specjalistyczną wiedzę, a także odpowiednie cechy personalne”. Jednocześnie „każdy lekarz, wykonując zawód szczególnego zaufania społecznego, jest z istoty swojego powołania zobowiązany do tego, by odwracać niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia, a nie tylko do tego, by go nie zwiększać. Gwarant bowiem ma obowiązek wdrożyć wszystkie takie działania, które w warunkach sytuacyjnych, w jakich działa, są według rekomendacji wynikających z aktualnego stanu wiedzy wymagane jako dające szansę na wykluczenie, ograniczenie czy neutralizację niebezpieczeństwa »pierwotnego« – a nie tylko takie, które mogą do tego prowadzić w sposób pewny. Zakres obowiązków ciążących na gwarancie musi być bowiem definiowany w odniesieniu do tego momentu czasowego, w którym on działa, w oparciu o wtedy dostępne mu informacje o okolicznościach stanu faktycznego. W odniesieniu do tego momentu formułowane być winny wnioski co do zakresu realizacji tychże obowiązków – i niebezpieczeństw, które wynikać mogą z ich zaniedbania” (s. 43 i n.). W rozdziale trzecim zawarto także postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarza. Fragment ten to szczegółowa analiza odpowiedzialności zawodowej za naruszenie zasad etyki lekarskiej i przepisów związanych z wykonywaniem zawodu lekarza, określanego mianem „przewinienia zawodowego”. Ponieważ zasady postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarza reguluje rozdział V ustawy o izbach lekarskich, w książce omówiono kolejne etapy tej procedury, czyli czynności sprawdzające, postępowanie wyjaśniające, postępowanie przed sądem lekarskim oraz postępowanie wykonawcze. Rozważania zamyka problematyka bezpieczeństwa prawnego w kontekście odpowiedzialności zawodowej lekarza. Otóż autorka podnosi, że „[o]soby wykonujące zawód lekarza są zobligowane do przestrzegania licznych wymogów wynikających zarówno z ustaw, jak też z KEL. Lekarze, jako członkowie samorządu lekarskiego, podlegają zasadom ustanowionym przez samorząd w ramach przysługujących mu kompetencji. Zadania wykonywane przez samorząd lekarski obejmują nie tylko ustanawianie zasad etyki lekarskiej oraz dbanie o ich przestrzeganie, lecz także działanie na rzecz ochrony zawodu lekarza, w tym występowanie w obronie godności zawodu lekarza oraz interesów indywidualnych i zbiorowych członków samorządu lekarzy, czy też opiniowanie warunków pracy i płac lekarzy. Analiza przepisów regulujących zasady wykonywania zawodu lekarza pozwala na przyjęcie, że *de lege lata* na gruncie prawa polskiego istnieją normy prawne oraz deontologiczne, które bezpośrednio lub pośrednio pozytywnie wpływają na

realizację bezpieczeństwa prawnego w odpowiedzialności zawodowej lekarza. Niemniej wydaje się, że bezpieczeństwo prawne lekarza na gruncie odpowiedzialności zawodowej nie jest realizowane w wystarczającym stopniu" (s. 62). Podkreśla przy tym, że w tym zakresie wątpliwość budzi przykładowo sam charakter norm deontologicznych zawartych w KEL czy zasada wyłączająca możliwość zatarcia kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu. We wnioskach wskazuje się, że „[w]obec licznych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przepisów ustaw regulujących sferę obowiązków lekarzy oraz zasad wykonywania zawodu lekarza, należy podzielić stanowisko, w myśl którego ustawodawca powinien podejmować działania legislacyjne zmierzające do uregulowania sytuacji prawnej lekarza w sposób możliwie precyzyjny, a nade wszystko zgodny z zasadami prawidłowej legislacji. Aktualnie obowiązujące normy prawne, których wykładnia budzi istotne wątpliwości, np. w kontekście możliwości przywrócenia lekarzowi prawa do wykonywania zawodu po upływie określonego czasu od orzeczenia przez sąd lekarski kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu, znajdują bezpośrednie przełożenie na sytuację prawną lekarzy oraz ich ewentualną odpowiedzialność zawodową, a także w sposób bezpośredni wpływają na obniżenie stopnia realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza. Jednocześnie brak precyzyjnych norm prawnych doкладnie wyznaczających zasady wykonywania zawodu lekarza może prowadzić do rozpowszechniania się zjawiska medycyny defensywnej i podejmowania przez lekarza nadmiernie ostrożnych działań leczniczych" (s. 64 i n.).

Rozdział czwarty to *Bezpieczeństwo prawne na gruncie odpowiedzialności cywilnej lekarza*. Tym samym w książce opisano i przeanalizowano kolejny (drugi) rodzaj odpowiedzialności przypisanej wprost temu zawodowi. W monografii omówiono podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej lekarza. W tym kontekście stwierdzono, że „[o]soby wykonujące zawód lekarza podlegają powszechnie obowiązującym przepisom prawa cywilnego oraz, co do zasady, ponoszą odpowiedzialność cywilnoprawną za szkody wyrządzone innym osobom. Nadrzędnym celem regulacji cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej jest realizacja idei sprawiedliwości. Z tego względu ustawodawca tworzy regulacje, na podstawie których możliwe jest wyodrębnienie funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej, wśród których wyróżnia się najczęściej funkcje kompensacyjną, prewencyjną, represyjną (penalną) oraz repartycyjną. Tradycyjnie na gruncie prawa polskiego wyróżnia się dwa podstawowe reżimy odpowiedzialności odszkodowawczej właściwe w przypadku popełnienia przez lekarza błędu medycznego, tj. odpowiedzialność deliktową oraz odpowiedzialność kontraktową" (s. 67). I właśnie w takim układzie prowadzone są dalsze wywody w odniesieniu do podstaw prawnych odpowiedzialności cywilnej lekarza. Otóż „[o]gólną podstawę odpowiedzialności deliktowej (*ex delicto*) stanowi art. 415 KC [Kodeksu cywilnego – przyp. aut.], w myśl którego kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Zdarzeniem sprawczym na gruncie art. 415 KC jest zarówno działanie, jak też zaniechanie, przy czym zaniechanie może być uznane za czyn, jeżeli wiąże się z ciężącym na sprawcy obowiązkiem czynnego działania i niewykonaniem tego obowiązku. W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że odpowiedzialność deliktowa może znaleźć zastosowanie zarówno do osób fizycznych, jak też do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych wskazanych w art. 331 KC. Do podstawowych

funkcji cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej zalicza się funkcje kompensacyjną, prewencyjno-wychowawczą, satysfakcji lub represji” (s. 70). Następnie omówiono odpowiedzialność kontraktową – podstawowym przepisem regulującym ten rodzaj odpowiedzialności jest art. 471 KC, zgodnie z którym dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Autorka wyjaśnia, że skoro przytoczony przepis KC nie określa w sposób wyczerpujący zasad odpowiedzialności kontraktowej, to rozważając problematykę odpowiedzialności kontraktowej, warto uwzględnić art. 472–474 KC, które wspólnie tworzą całość normatywną. Odniesiono się także do gwarancyjnej odpowiedzialności państwa z perspektywy bezpieczeństwa prawnego, która to opiera się na założeniu, że podmiot odpowiedzialny za naprawienie szkody nie jest bezpośrednim sprawcą danej szkody. Co ważne, do cech charakterystycznych odpowiedzialności gwarancyjnej zalicza się m.in. pierwotny charakter obowiązku świadczenia odszkodowawczego (co stanowi przeciwieństwo w stosunku do odpowiedzialności kontraktowej). Następny problem ujęty w książce to wykazanie przesłanek odpowiedzialności lekarza w kontekście realizacji bezpieczeństwa prawnego. W tej materii autorka również sięga do odpowiednich przepisów KC. Zwraca przy tym uwagę, że do podstawowych przesłanek koniecznych do poniesienia przez dany podmiot odpowiedzialności odszkodowawczej zalicza się „[...] zdarzenie, z którym przepisy łączą odpowiedzialność danego podmiotu, szkodę oraz adekwatny związek przyczynowy między tym zdarzeniem a szkodą. W zależności od poszczególnych typów czynów niedozwolonych ustawodawca przewidział także konieczność zaistnienia dodatkowych przesłanek szczególnych, od których uzależnione jest określenie właściwego typu deliktu oraz odpowiedniej zasady odpowiedzialności. Zważywszy, że w sprawach zainicjowanych w wyniku popełnienia błędu medycznego przez lekarza najczęściej podstawą odpowiedzialności lekarza jest odpowiedzialność deliktowa, niezbędne jest zaistnienie łącznie winy, szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy winą a szkodą” (s. 77). Uzasadnia to dalsze prowadzenie badań nad przesłankami odpowiedzialności lekarza właśnie w odniesieniu do powstania szkody, winy i związku przyczynowo-skutkowego w tym zakresie. Kolejna kwestia to prawo wynagrodzenia szkody w kontekście bezpieczeństwa prawnego lekarza. Jak wskazuje autorka „[w] przypadku wykazania winy lekarza, który popełnił błąd medyczny, naprawienie powstałej szkody może nastąpić poprzez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej lub przywrócenie stanu sprzed powstania szkody, jednorazowy zwrot kosztów, jednorazowe świadczenie pieniężne tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, rentę lub jednorazowe odszkodowanie lub zadośćuczynienie pieniężne za naruszenie dobra osobistego” (s. 85). Analizując poszczególne regulacje KC dotyczące prawa wynagrodzenia szkody, omówiono zatem kolejno kwestie odszkodowania, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, a także zagadnienie roszczenia osób bliskich w razie śmierci lub trwałego uszczerbku na zdrowiu poszkodowanego. W dalszej części opracowania w interesujący sposób omówiono sprawę realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza na gruncie odpowiedzialności cywilnej. Przede wszystkim chodzi tu o prezentację mechanizmów obowiązujących na gruncie polskiego prawa cywilnego, stanowiących rzeczywistą możliwość

zabezpieczenia interesów lekarza w razie zaistnienia sporu wynikłego wskutek popełnionego błędu medycznego. W takim ujęciu poddano analizie regulacje dotyczące zasad funkcjonowania i roli biegłych lekarzy sądowych w postępowaniach cywilnych o błędy medyczne, ponieważ w wielu przypadkach rozstrzygnięcie danej sprawy przez sąd jest możliwe dopiero po zasięgnięciu specjalistycznej wiedzy od osoby posiadającej wymagane kwalifikacje. Opracowanie wzbogacają badania na temat wpływu przyczynienia się poszkodowanego pacjenta do szkody powstałej wskutek popełnienia błędu medycznego przez lekarza. Poza tym przedstawiono znaczenie uzyskania zgody pacjenta na przeprowadzenie określonych czynności medycznych z punktu widzenia zabezpieczenia interesów lekarza. Równie istotną kwestią omówioną w odniesieniu do realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza na gruncie odpowiedzialności cywilnej jest także instytucja przedawnienia roszczeń ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności za błąd medyczny, a także wskazaniem na gruncie polskiego prawa cywilnego kodeksowych terminów w tym zakresie. W częściowych wnioskach na pierwszy plan wysuwa się stwierdzenie autorki, zgodnie z którym „[a]naliza aktualnie obowiązujących przepisów regulujących zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej przez lekarza za popełniony błąd medyczny prowadzi do wniosku, że pozwalają one na realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza w stopniu dostatecznym, ale nie możliwie najwyższym” (s. 106). Zagłębiając się w pozostałe konkluzje poczynione w tym rozdziale, czytelnik odnajdzie inne aspekty mające negatywny lub pozytywny wpływ na realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza.

Rozdział piąty to *Odpowiedzialność cywilna lekarza w wybranych stanach USA jako przykład realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza*. Chęć opisanego tego fragmentu książki jednym słowem prowadzi do stwierdzenia, że jest on bez wątpienia oryginalny. Przemawia za tym choćby trud autorki poniesiony w zakresie przeprowadzonych badań nad instytucją odpowiedzialności cywilnej lekarza za błąd medyczny. Wnikliwość analiz obrazuje także odniesienie do kształtowania się genezy odszkodowania za błąd medyczny popełniony przez lekarza – pierwsze spory sądowe tego dotyczące pojawiły się w USA już w XIX w. Co więcej, na uznanie zasługuje także wnikliwość badań nad prawem stanowym, które jest zróżnicowane pod względem reformy przepisów regulujących kwestię ponoszenia odpowiedzialności przez lekarza za błąd medyczny. Warto tu choćby wspomnieć, że w uwagach wstępnych do tego rozdziału można zapoznać się z informacjami o tym, w jakich latach i jak wzrastały liczby i koszty postępowania sądowych w sprawach medycznych. Warto też mieć na uwadze, że „[...] co do zasady stanowienie prawa dotyczącego odpowiedzialności cywilnoprawnej za błąd medyczny należy do kompetencji władz stanowych, a nie federalnych. Podobnie sprawy o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za szkody poniesione wskutek popełnionego błędu medycznego należą do jurysdykcji sądów stanowych” (s. 109 i n.). W ramach zagadnienia dotyczącego realizacji bezpieczeństwa prawnego poprzez reformy prawa stanowego, w monografii wskazano, że „[w] ujęciu tradycyjnym reformy na szczeblu stanowym miały na celu zmianę przepisów dopuszczanych z błędami medycznymi na jeden z trzech sposobów, tj. ograniczenie dopuszczalności wytoczenia powództwa poprzez tworzenie barier, takich jak wymóg uprzedniego uzyskania zaświadczenia wydawanego przez właściwy organ lub przeprowadzenie merytorycznej weryfikacji danej sprawy,

ograniczenie wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia dla poszkodowanych pacjentów poprzez ustanowienie limitów, czy też zmiana sposobu wypłaty odszkodowań powodów polegająca na dokonywaniu płatności rozłożonej w czasie, a nie jednorazowa zapłata zryczałtowanej kwoty odszkodowania lub zadośćuczynienia" (s. 112). Autorka analizuje tu różne typy reform w wybranych stanach, jak np. Luizjana, Nowy Meksyk, Alaska, Connecticut, New Jersey czy Illinois. Następnie przechodzi do badań nad odpowiedzialnością cywilną lekarza za błąd medyczny w stanie Teksas, gdyż właśnie tam przeprowadzono skuteczne reformy przepisów regulujących kwestię ponoszenia odpowiedzialności przez lekarza za błąd medyczny. Zauważa przy tym, że „[...] przed przeprowadzeniem reform, regulacje tam obowiązujące były wysoce niekorzystne dla lekarzy, co doprowadziło do zasądzania wysokich odszkodowań na rzecz pacjentów, a w konsekwencji skłaniało lekarzy do zaprzestania wykonywania działalności leczniczej lub do przeniesienia swojej działalności na terytorium innego stanu” (s. 121). Wskazując podstawę prawną oraz omawiając zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej lekarza za błąd medyczny w stanie Teksas, przytacza akt prawny *the Texas Statutes Civil Practice and Remedies Code, 2019* (CPRC), który reguluje zasady ponoszenia cywilnoprawnej odpowiedzialności za popełnione błędy medyczne, które z kolei doprowadziły do powstania szkody po stronie pacjenta. Odnosząc się zaś do wpływu Tort Reforms na realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza w stanie Teksas, autorka wskazuje, że „[r]ozwiązania wprowadzone w stanie Teksas, w ramach dokonanych reform zasad ponoszenia przez lekarza odpowiedzialności za błąd medyczny, nie tylko znacznie ograniczyły liczbę roszczeń z tytułu błędów medycznych wnoszonych w Teksasie, ale również zmniejszyły wysokość zasądzanych odszkodowań” (s. 125). Analizie poddano ponadto odpowiedzialność cywilną lekarzy za błąd medyczny w stanie Nowy Jork będącym przykładem wieloletnich nieefektywnych reform w kontekście zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej przez lekarzy. Analizując podstawę prawną i zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej lekarza za błąd medyczny w stanie Nowy Jork, w monografii odniesiono się do badań objętych regulacjami *the New York Laws – Civil Practice Law and Rules, 2019* (CPLR). Obrazując realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza w stanie Nowy Jork, podnosi się, że „[w] przeciwieństwie do stanów, w których zostały przeprowadzone istotne reformy przepisów regulujących zasady ponoszenia cywilnoprawnej odpowiedzialności przez lekarza za popełniony błąd medyczny, stan Nowy Jork jest przykładem miejsca, gdzie stopień realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza jest niesatysfakcjonujący. Brak skutecznych działań w sferze legislacyjnej utrzymujący się przez kilkadziesiąt lat doprowadził do sytuacji, w której warunki do prowadzenia działalności lekarskiej są niesprzyjające” (s. 130). We wnioskach autorka stwierdza, że „[n]a podstawie wyżej przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy działaniami legislacyjnymi podejmowanymi przez poszczególne stany i stopniem realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza” (s. 132). Uwagi dotyczą także stanów, które przeprowadziły skuteczne reformy zasad ponoszenia przez lekarza odpowiedzialności za popełniony błąd medyczny, w rezultacie których nastąpiła redukcja liczby powództw sądowych wytaczanych przeciwko lekarzom i zmniejszono wysokości kwot zasądzanych na rzecz poszkodowanych pacjentów tytułem odszkodowania lub zadośćuczynienia. Z drugiej natomiast strony



doświadczenia niektórych stanów, jak np. Nowy Jork czy Connecticut, pokazują, że brak adekwatnych działań podejmowanych przez stanowego ustawodawcę skutkuje niskim stopniem realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarzy, zatem ich sytuacja prawna jest niepewna.

Ostatni, rozdział szósty to *Bezpieczeństwo prawne na gruncie odpowiedzialności karnej lekarza*. Tym samym w książce rekonstruuje się już trzecią odpowiedzialność lekarza, tym razem karłą. Analizując podstawy prawne odpowiedzialności karnej lekarza za popełnienie błędu medycznego, przytoczono konstytucyjne standardy dotyczące prawa karnego materialnego i procesowego oraz przytoczono wybrane przepisy Kodeksu karnego (KK), dotyczące m.in. odpowiedzialności karnej z art. 1 § 1 KK, a także zamkniętego katalogu kar określonego w art. 32 KK. Następną kwestię stanowią przesłanki odpowiedzialności karnej lekarza za popełnienie błędu medycznego. W tym zakresie w książce szczegółowo przeanalizowano poszczególne przepisy KK w odniesieniu do ogólnych reguł dotyczących ponoszenia odpowiedzialności karnej, które znajdują także szczególne zastosowanie właśnie do lekarza. Dotyczy to przesłanek odpowiedzialności karnej w następujących przypadkach: nieumyślnego spowodowania śmierci, spowodowania uszczerbku na zdrowiu, narażenia na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz nieudzielenia pomocy człowiekowi znajdującemu się w położeniu groźącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu. Kolejno zbadano wybrane formy zabezpieczenia praw lekarza w kontekście odpowiedzialności karnej za popełnienie błędu medycznego jako realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza. Chodzi tu o zwrócenie uwagi na niektóre rozwiązania, które przyczyniają się do wyższego stopnia realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza. Przedstawiono zatem kluczowe zagadnienia związane z obowiązkiem zachowania tajemnicy lekarskiej. Omówiono ponadto problematykę dotyczącą powołania i stworzenia w prokuraturach wyspecjalizowanych wydziałów do spraw błędów medycznych, będących odpowiedzialnością państwa na potrzebę poczucia bezpieczeństwa lekarza. Autorka prezentuje poza tym podstawowe założenia wskazówek metodycznych wydanych w 2016 r. przez Prokuraturę Krajową dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania przygotowawcze o przestępstwach narażenia na bezpośrednio niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu przez lekarza będącego gwarantem osoby zagrożonej na podstawie art. 160 § 2 KK. Chodzi tu zatem o konstrukcję kwalifikowanej postaci postępowania przygotowawczego jako zabezpieczenie interesu gwaranta. Ostatnią z omówionych form zabezpieczenia praw lekarza w kontekście odpowiedzialności karnej za popełnienie błędu medycznego stanowiących realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza jest wyłączenie odpowiedzialności karnej lekarza w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Odrębnym problemem, który zapewne zainteresuje czytelnika, jest wartość dokumentacji medycznej wobec realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza. Ponieważ lekarz ma obowiązek prowadzenia indywidualnej dokumentacji medycznej pacjenta, dlatego stanowi ona istotny środek dowodowy w postępowaniach karnych dotyczących błędów medycznych. Zdaniem autorki „[...] lekarze prowadzący dokumentację medyczną z należytą starannością oraz z zachowaniem podstawowych standardów w sposób istotny przyczyniają się do zabezpieczenia swojego interesu” (s. 161). To z kolei przyczynia się do wyższego stopnia realizacji



bezpieczeństwa prawnego lekarzy. Rozważania dotyczące odpowiedzialności karnej lekarza skoncentrowano także na pokazaniu roli biegłego lekarza z perspektywy bezpieczeństwa prawnego. Trzeba tu dodać, że specjalistyczna wiedza biegłego jest niezbędna do rozstrzygnięcia danej sprawy. Co więcej, „[o]pinia biegłego w wielu przypadkach ma decydujący wpływ na treść orzeczenia sądu, czego przykładem są chociażby opinie sądowo-lekarskie. Biegły sądowy, jako osoba pełniąca funkcję publiczną, wykonuje czynności o doniosłym znaczeniu, zlecone przez organy władzy sądowniczej, a więc tej władzy, która podejmuje decyzje o znaczeniu publicznym, ponadto ma bezpośredni i realny wpływ na merytoryczną treść tych decyzji” (s. 163). We wnioskach odniesiono się do różnych aspektów w zakresie rozwiązań legislacyjnych, które mają zarówno pozytywny wpływ na realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza, jak i tych, które obniżają stopień realizacji bezpieczeństwa prawnego lekarza na gruncie odpowiedzialności karnej.

Całość rozważań zamyka *Zakończenie*. W tym miejscu autorka, w wyniku przeprowadzonych analiz, udziela odpowiedzi na pytania postawione we wstępie i przedstawia najistotniejsze wnioski badawcze. Wypada przytoczyć tu niezwykle istotny fragment dotyczący dwóch z nich: „[p]o pierwsze, jednym z celów niniejszej monografii było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czym jest bezpieczeństwo prawne lekarza? W odpowiedzi na niniejsze pytanie należy stwierdzić, że bezpieczeństwo prawne lekarza to stan osiągniany przy pomocy prawa pozytywnego, w którym dobra życiowe lekarza i jego interesy w związku z wykonywanym zawodem są strzeżone (chronione) w sposób możliwie całkowity i skuteczny. W znaczeniu obiektywnym realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny w satysfakcjonującym stopniu jest możliwa jedynie w sytuacji, gdy normy prawne obowiązujące w danej jurysdykcji zawierają skuteczne i precyzyjne mechanizmy dotyczące zarówno zasad wykonywania zawodu lekarza oraz wymogów stawianych przed lekarzami, jak również ponoszenia przez lekarzy odpowiedzialności na płaszczyźnie cywilnoprawnej, prawnokarnej oraz deontologicznej. Z perspektywy bezpieczeństwa prawnego w znaczeniu subiektywnym kluczowe znaczenie ma natomiast stworzenie przez ustawodawcę ram prawnych gwarantujących realizację bezpieczeństwa prawnego lekarza, które bezpośrednio przekłada się na wzrost poczucia bezpieczeństwa lekarza. Drugim wnioskiem badawczym jest stwierdzenie, że realizacja idei bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny polega na stworzeniu oraz stosowaniu środków prawnych, które w odpowiedni sposób zabezpieczają prawa lekarzy, tym samym umożliwiając im prawidłowe wykonywanie zawodu. Do takich środków prawnych należą m.in. precyzyjne normy prawne regulujące zasady wykonywania zawodu lekarza oraz przesłanki ponoszenia odpowiedzialności zawodowej, cywilnej oraz karnej, wprowadzenie jasnych kryteriów kwalifikacji danego czynu, jako błędu medycznego, systemowe uregulowanie zasad powoływania oraz funkcjonowania biegłych lekarzy, których ekspertyzy mają w większości przypadków kluczowe znaczenie dla końcowego rozstrzygnięcia danej sprawy, jak również obowiązywanie precyzyjnych terminów przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych dotyczących błędów medycznych” (s. 169).

W monografii zawarto pięć wykazów, które porządkują całość zebranego materiału badawczego, tj.: (1) skrótów, (2) literatury, (3) orzecznictwa, (4) źródeł

internetowych i (5) pozostałych źródeł. Na końcu książki znajduje się indeks rzeczowy pozwalający na sprawne odszukanie zagadnień interesujących czytelnika.

Kompleksowa, ciekawa, napisana przejrzystym językiem i wyczerpująca lektura może – i powinna – być skierowana do każdego czytelnika zainteresowanego problemem realizacji bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**

DOI: 10.14746/spp.2022.2.38.9

---

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

**Eugeniusz Ruśkowski, *Kontrola finansów publicznych w Polsce*,  
Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2021, ss. 171, ISBN 978-83-6569-682-3**

W 2021 r. nakładem Wydawnictwa Temida 2 ukazała się monografia *Kontrola finansów publicznych w Polsce*, autorstwa śp. prof. zw. dr. hab. Eugeniusza Ruśkowskiego, wybitnego specjalisty z zakresu prawa finansowego i wieloletniego pracownika Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Z pełnym przekonaniem można stwierdzić, że pozycja ta jest obecnie najbardziej aktualnym opracowaniem dotyczącym tytułowej problematyki, choć nie jedynym, jeśli chodzi o zagadnienie kontroli administracji publicznej i kontroli w administracji. Książka będąca przedmiotem omówienia liczy 171 stron i składa się z czterech rozdziałów. Pracę otwiera krótkie, aczkolwiek syntetyczne wprowadzenie. Kończą ją wnioski końcowe, wykaz literatury przedmiotu, wykaz aktów prawnych oraz bardzo pomocny indeks rzeczowy, ułatwiający dotarcie do wybranych zagadnień merytorycznych.

We wprowadzeniu E. Ruśkowski wyjaśnia powody, które zdecydowały o monograficznej konieczności opracowania zagadnienia kontroli finansów publicznych. Zalicza do nich przede wszystkim wpływ nowych koncepcji zarządzania czy działania Unii Europejskiej oraz ustawodawcy, ukierunkowane na racjonalizację gospodarki groszem publicznym. Autor trafnie identyfikuje, że obecnie niezwykle istotną częścią kontroli finansów publicznych jest kontrola obywatelska, będąca wynikiem całego czas rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego. Już w tym miejscu należy odnotować, że Autor poświęca temu zagadnieniu odrębny, czwarty rozdział monografii.

W rozdziale pierwszym *Podstawowe pojęcia i klasyfikacje* E. Ruśkowski omawia kolejno następujące zagadnienia: istota kontroli finansów publicznych; kontrola finansów publicznych a kontrola finansowa; kontrola finansów publicznych oraz kontrola finansowa a nadzór; kontrola finansów publicznych a pojęcia pokrewne; stałe i zmienne cechy kontroli finansów publicznych oraz rodzaje kontroli i system kontroli finansów publicznych. Należy zgodzić się z Autorem, że kontrola finansów publicznych odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu życia społecznego i gospodarki. Jego zdaniem służy ona ocenie prawidłowości sporządzania rachunkowości i sprawozdawczości (np. sprawozdawczości budżetowej, finansowej czy sprawozdawczości z zakresu operacji finansowych), których celem jest odzwierciedlenie rzeczywistego stanu finansów publicznych w Polsce czy też realizacji konstytucyjnego uprawnienia obywateli do uzyskania informacji publicznej, które wynika z art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Autor zaznacza też, że „[...] ma ona w praktyce zapewnić rozliczalność władzy publicznej ze środków powierzonych jej przez społeczeństwo (głównie z podatków)” (s. 15). Bardzo trafnie Autor zauważa, że kontrola finansów publicznych skierowana jest przede wszystkim do tych podmiotów, które tworzą w Polsce system finansów publicznych (jednostki sektora finansów publicznych). Zgodzić się należy z poglądem, że powyższa kontrola skierowana jest także do tych podmiotów, które wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Tytułem przykładu można wskazać np. na podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, takie jak organizacje pozarządowe czy kluby sportowe, które na podstawie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie oraz Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie otrzymują dotacje na realizację zadań publicznych.

W dalszej części rozdziału pierwszego Autor definiuje kontrolę finansów publicznych jako „[...] zespół zjawisk związanych z ustalaniem i porównywaniem sytuacji aktualnej (tego, co jest) z sytuacją postulowaną (z tym, jak być powinno) w zakresie finansów publicznych oraz ustalanie przyczyn tego stanu i wyciąganie wniosków” (s. 17). Ciekawe spostrzeżenia w tej części pracy dotycząca rozgraniczenia pojęć „kontroli finansów publicznych” i „kontroli finansowej”. Zwraca przy tym uwagę (posługując się *de facto* ryciną), że w aktualnym reżimie prawnym, wynikającym z Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej „u.f.p.”) kontrola finansowa wchodzi w skład kontroli finansów publicznych (s. 22).

Istotnym zagadnieniem poruszonym w rozdziale pierwszym jest relacja pomiędzy pojęciem kontroli a nadzoru. E. Ruśkowski trafnie odnotowuje, że „w ujęciu tradycyjnym kontrola kończy się stwierdzeniem faktu oraz przyczyn zgodności albo niezgodności stanu rzeczywistego z wyznaczeniami, bez możliwości władczej ingerencji w kontrolowaną działalność. Różni ją to od nadzoru, gdzie organ nadrzędny lub organ szczególny, wskazany przez ustawę, podejmuje rozstrzygnięcia władcze, dotyczące wcześniej kontrolowanej działalności” (s. 23). Dodaje także, że „proces ten [nadzór – przyp. aut.] przebiega z reguły w ten sposób, że organ nadzoru w pierwszej kolejności realizuje klasyczną kontrolę, a w jej następstwie podejmuje działania władcze” (s. 23). Autor, odwołując się do poglądów doktryny prawa administracyjnego, podnosi, że postuluje się, aby kwestia możliwości władczej ingerencji była uregulowana prawnie, przy czym zaznacza, że w niektórych przypadkach nadzór i kontrola sprawowana jest przez ten sam organ. Jako przykład można wskazać nadzór i kontrolę nad jednostkami samorządu terytorialnego, sprawowane przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Przeprowadzają one nie tylko kompleksowe kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych, lecz także sprawują nadzór nad aktami prawa miejscowego, które dotyczą gospodarki finansowej. Na aprobatę zasługuje fakt wskazania przez Autora, że akty nadzoru podlegają kontroli sądów administracyjnych. Należy przyjąć, że możliwość wydawania aktów nadzoru ma istotny wpływ na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Ich prawo do sądu w tym zakresie ma tę samodzielność chronić.

Godne uwagi są rozważania dotyczące rodzajów kontroli finansów publicznych, do których Autor zalicza: kontrolę uprzednią, bieżącą i następną (następczą); kontrolę faktyczną i dokumentalną; kontrolę formalną, merytoryczną; kontrolę kame-ralną oraz kontrolę wykonywaną na miejscu; kontrolę pełną i kontrolę odcinkową (częściową); kontrolę całkowitą, wrywkową i kontrolę reprezentacyjną; kontrolę ciągłą i doraźną oraz kontrolę planową i kontrolę doraźną (*ad hoc*) (s. 44–45). W tym miejscu E. Ruśkowski przyjmuje, że na kontrolę finansów publicznych składa się kontrola profesjonalna (zawodowa) i kontrola obywatelska (społeczna). Pierwsza z nich realizowana jest przez uprawnione do tego organy kontroli różnego typu (np. wcześniej już wskazane Regionalne Izby Obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli czy Krajowa Administracja Skarbowa). Ciekawy pogląd dotyczy zakwalifikowania kontroli wewnętrznej sprawowanej np. przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) do kontroli zawodowej. Można się z tym poglądem zgodzić, kontrola

sprawowana bowiem przez ten podmiot wymaga specjalistycznej wiedzy z zakresu szeroko pojętego prawa finansowego, administracyjnego czy też rachunkowości.

W kolejnym, drugim rozdziale pracy Autor charakteryzuje poszczególne rodzaje kontroli profesjonalnej (zawodowej): kontrolę parlamentarną i prezydencką, kontrolę Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, kontrolę sądową i kontrolę quasi-sądową ze szczególnym uwzględnieniem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, a także kontrolę przestrzegania dyscypliny finansów publicznych. Dalej charakteryzuje kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli, Regionalnych Izb Obrachunkowych, kontrolę w administracji rządowej, kontrolę celno-skarbową, kontrolę podatkową, dewizową, prokuratorską, kontrolę Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Za uprawnione można przyjąć stwierdzenie, że szczególne miejsce w pracy zajmuje rozdział trzeci, traktujący o kontroli wewnętrznej finansów publicznych. W ramach tego rozdziału Autor charakteryzuje najpierw kontrolę wykonywaną przez skarbnika jako głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego, kontrolę zarządczą oraz audyt wewnętrzny. W przypadku pierwszego ze wskazanych podmiotów E. Ruśkowski zauważa, że z ustawy o finansach publicznych oraz z samorządowych ustaw ustrojowych wynika szczególny jego status. Ma on przede wszystkim związek z art. 54 u.f.p., który stanowi, że głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: 1) prowadzenia rachunkowości jednostki; 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; 3) dokonywania wstępnej kontroli: a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Status ten wynika również z art. 54 ust. 2 u.f.p., który traktuje o wymogach, jakie winna spełniać osoba pełniąca funkcję głównego księgowego. Warto zauważyć, że w doktrynie prawa finansowego wyrażono trafny pogląd, że „konstrukcja przepisu wskazuje, iż status głównego księgowego jednostki może uzyskać jedynie ten pracownik, któremu w pełnym zakresie/wskazanym w ustawie, powierzono obowiązki i odpowiedzialność. Powyższe stwierdzenie nie wyklucza możliwości powierzenia przez kierownika jednostki głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności niewymienionych w art. 54 ust. 1 u.f.p.”. Słusznie wskazuje także E. Ruśkowski, że za całość gospodarki finansowej odpowiada kierownik jednostki sektora finansów publicznych, co *expressis verbis* wynika z art. 53 u.f.p. Zabrakło jednak w tym miejscu wyjaśnienia relacji pomiędzy art. 53 a art. 54 tejże ustawy, a zwłaszcza wskazania, że powierzenie obowiązków i odpowiedzialności głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych co do zasady nie wyłącza odpowiedzialności kierownika jednostki. Trafnie Autor recenzowanej książki przyjmuje, że do elementów kontroli wewnętrznej zaliczyć należy też kontrasygnatę skarbnika. Jest ona *de facto* powiązana z art. 54 ust. 1 pkt 3 u.f.p.

Szczególne miejsce w rozdziale trzecim zajmuje scharakteryzowanie kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego. Autor zwraca uwagę – odwołując się do treści ustawy o finansach publicznych – że kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, zaś jej celem jest zapewnienie

w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem. Autor trafnie identyfikuje, że wprowadzenie wymogu realizowania kontroli zarządczej nastęrczało i nadal nastęrcza licznych problemów praktycznych, a sama kontrola w wielu przypadkach ma charakter zbyt formalny i biurokratyczny. Stanowisko to jest słuszne, jednak takie uogólnienie nie do końca można zaakceptować. Przede wszystkim, w coraz większej liczbie jednostek sektora finansów publicznych, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, zauważa się położenie większego nacisku na prawidłowe realizowane celów kontroli zarządczej, a zwłaszcza identyfikacji ryzyk, które mogą zakłócać prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Coraz częściej też regulowane są obszary do tej pory pomijane, takie jak np. prowadzenie postępowań administracyjnych czy podatkowych oraz zamówienia publiczne, poprzez różnego rodzaju instrukcje wewnętrzne czy okólniki. Zasadnie przyjęto w tym rozdziale, że audyt wewnętrzny ma ścisły związek z kontrolą zarządczą. Przy audycie wewnętrznym Autor syntetycznie omawia regulacje prawne z tego zakresu, zwracając przy tym uwagę, że może on być realizowany zarówno przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce (na podstawie umowy o pracę) lub przez usługodawcę. Istotne przy tym są postanowienia art. 278 u.f.p.

W ostatnim, czwartym rozdziale E. Ruśkowski charakteryzuje kontrolę społeczną (obywatelską). Charakterystyka ta ma, jak wskazuje sam Autor, charakter encyklopedyczny, niemniej jednak treści przedstawione czytelnikowi mają charakter niewątpliwie porządkujący. W pierwszej kolejności Autor wymienia podmioty uprawnione do sprawowania kontroli obywatelskiej, podnosząc przy tym, że nie posiadają one specjalizacji w zakresie kontroli finansów publicznych. Zalicza do nich przede wszystkim: mieszkańców lokalnych społeczności, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, inne organizacje społeczne niebędące organizacjami pozarządowymi, partie polityczne, media, w tym media społecznościowe itd. Dalej przedstawia instrumenty, za pomocą których kontrola społeczna może być realizowana, zwłaszcza: referendum (w tym referendum lokalne), prawo do informacji publicznej, składanie petycji, możliwość złożenia skarg i wniosków, skargę konstytucyjną, skargę powszechną itd. Z zadowoleniem należy przyjąć odniesienie się Autora do kwestii raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza możliwości udziału mieszkańców w debacie nad tym raportem oraz skutki udzielenia i nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu. Zagadnienie to jest obecnie przedmiotem licznych kontrowersji doktrynalnych i orzeczniczych.

W zakończeniu pracy Autor podsumowuje całość przeprowadzonego wywodu. Stwierdzić należy, że zrealizował on cel wyznaczony we wprowadzeniu, a mianowicie całościowo scharakteryzował system kontroli finansów publicznych w Polsce.

Warto podkreślić, że zarówno dobór literatury przedmiotu, jak i orzecznictwa nie budzi zastrzeżeń – są dobre i adekwatnie do omawianego zagadnienia. Autor przedstawia poglądy najwłaściwszych przedstawicieli doktryny prawa finansowego i administracyjnego i daje czytelnikowi możliwość szerszej analizy konkretnych zagadnień w innych pozycjach monograficznych i komentarzowych.

---

Podsumowując, należy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że omawiana książka to pozycja wybitna. Sam wybór tematu zasługuje na uznanie, jak już bowiem zasygnalizowano wcześniej, tematyka kontroli finansów publicznych w Polsce nie doczekała się monograficznego opracowania. Co istotne, Autor posługuje się w pracy zrozumiałym i nieskomplikowanym językiem. To z kolei uprawnia do stwierdzenia, że monografia może być śmiało wykorzystana w procesie dydaktycznym na studiach prawniczych czy administracyjnych. Zainteresuje też każdego, którego interesuje tytułowa problematyka. Dodatkową zaletą pracy są liczne przykłady i dygresje natury praktycznej, które odzwierciedlają doświadczenia Profesora Eugeniusza Ruśkowskiego.

*Tomasz Kosicki\**

DOI: 10.14746/spp.2022.2.38.10

---

\* Tomasz Kosicki, mgr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, e-mail: [tmkosicki@gmail.com](mailto:tmkosicki@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>.



## Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

**Françoise Zitouni, *La lutte contre l'habitat indigne, une politique en quête de gouvernance et d'opérationnalité* (Walka z niegodnymi warunkami zamieszkania, polityka w poszukiwaniu zarządzania i operacyjności), „Droit et Ville” 2021, vol. 1, no. 91, s. 243–260, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03608044/>**

F. Zitouni w swoim artykule podjęła problematykę walki z niegodnymi warunkami zamieszkania (*indigne l'habitat*), w szczególności z przypadkami, w których stan obiektu określa się jako niehigieniczny bądź urągający standardom sanitarnym (*insalubrité*). Posłużenie się określeniem *indigne*, które w języku polskim oznacza „niegodny” bądź „haniebny”, nie powinno być tu odbierane jako nacechowane pozaprawnie – jest to bowiem nomenklatura zaczerpnięta z przepisów francuskiego Kodeksu budowlanego i mieszkaniowego. Podstawowym celem artykułu jest analiza związku między działaniami mającymi ograniczyć proces pogarszania się stanu budynków mieszkalnych a polityką rewitalizacji miast. Przyczynkiem do badań są niedawne zmiany w prawodawstwie francuskim, które uporządkowały przepisy dotyczące przeciwdziałania dewastacji obiektów mieszkalnych. Stosunek autorki do tej nowelizacji jest krytyczny ze względu na nieobjęcie nią aspektów sprawiających największe problemy w stosowaniu przepisów. F. Zitouni traktuje ją jednak jako okazję do szerszej dyskusji o dalszym reformowaniu tego segmentu prawa. Proponuje odejście od modelu, w którym w drodze pojedynczych decyzji nakazuje się dysponentom odnawianie ich domów, i zastąpienie go poprzez działania podejmowane w ramach polityki odbudowy i rozbudowy tkanki miejskiej.

Artykuł składa się z części wstępnej oraz dwóch zasadniczych tytułów, z których każdy został podzielony na dwa podtytuły. Nie wyróżniono w nim odrębnej części zawierającej wnioski końcowe. Autorka decyduje się przedstawiać swoje przemyślenia niejako na bieżąco podczas analizy poszczególnych przepisów. W części pierwszej pokrótce przedstawia zmiany, jakie zaszły na skutek wydania aktu (Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020) przenoszącego przepisy dotyczące walki z niegodnymi warunkami zamieszkania z Kodeksu zdrowia publicznego do Kodeksu budowlanego i mieszkaniowego, oraz jednocześnie wskazuje problemy, które nie zostały przez te zmiany rozwiązane. Rozważania zawarte w tej części dotyczą także szans, jakie autorka dostrzega we włączeniu tego zagadnienia w poczet rozwiązań właściwych prawu urbanistycznemu.

F. Zitouni zauważa, że potrzeba uproszczenia i ujednoczenia procedur dotyczących walki z niegodnymi warunkami zamieszkania była podnoszona od kilkunastu lat, a głównym postulatem było wyznaczenie jednego organu odpowiedzialnego za te działania. Dotychczas przepisy dzieliły kompetencje w tym zakresie pomiędzy organy administracji rządowej a organy administracji samorządowej, w tym organy gminy i instytucji publicznych współpracy międzygminnej (*établissements publics de coopération intercommunale*) zrzeszających kilka gmin w celu podejmowania wspólnych działań. Zmiany, jakie zaszły na skutek wejścia w życie

wspomnianego aktu prawnego (*ordonansu*), nie rozwiązały w pełni tego problemu. Obecnie to mer jest organem właściwym we wszystkich sprawach dotyczących złych warunków zamieszkania poza przypadkami, w których warunki te są skrajnie niehigieniczne – w tym przypadku do ich zwalczania wyznaczeni zostali prefekci. Mamy tu do czynienia z hierarchią działań, w której organy administracji rządowej są odpowiedzialne za przeciwdziałanie sytuacjom szczególnie niebezpiecznym. Chociaż podział ten nie jest pozbawiony podstaw, to biorąc pod uwagę niejednoznaczną granicę wytyczoną przez prawodawcę pomiędzy sytuacjami, w których powinny działać organy samorządowe, a w których organy rządowe, rozwiązywanie to należy oceniać negatywnie. Autorka słusznie stwierdza, że chociaż z przepisów statuujących policję administracyjną zniknął wcześniejszy „dualizm instytucjonalny” (w którym wspomniane wcześniej organy mogły podejmować działania według własnego uznania, bez wyraźnego podziału kompetencji), to został on zastąpiony „dualizmem przedmiotu” zarządzeń policyjnych.

W pierwszej linii walki z niegodnymi warunkami zamieszkania znajdują się odpowiednie służby podległe merom oraz prefektom. Występują między nimi liczne spory, czego najlepszym przykładem są wątpliwości dotyczące kolejności podejmowanych działań. Niektórzy prefekci uznają, że jeśli w danej gminie powołano służby odpowiedzialne za higienę i zdrowie publiczne (jako swego rodzaju działania przedwstępne), to właśnie one powinny podjąć stosowne kroki. Co więcej, problemy dotyczą także tego, który organ powinien podejmować działania w przypadkach najpoważniejszych, czyli przy wystąpieniu warunków niehigienicznych. Zasadniczo właściwi w tych sprawach są prefekci, jednak zdarzają się sytuacje, w których to komunalne służby do spraw higieny i zdrowia (*services communaux d'hygiène et de santé*) podejmują działania, opierając się na uprawnieniach przewidzianych w poprzednim stanie prawnym. Jednak autorka dostrzega także inne wady tego systemu, niekoniecznie związane z wątpliwościami interpretacyjnymi. Wskazuje chociażby na nierównomierne w skali kraju rozłożenie sił komunalnych służb zajmujących się higieną i zdrowiem. Wynika to przede wszystkim z braku powszechnego obowiązku powoływania takich służb oraz ich zróżnicowanej pozycji w gminach, w których ich obecność jest wymagana. Zdaniem autorki tylko w niektórych przypadkach mają one na tyle silną pozycję w strukturach gminy (wyrażającą się w posiadanych środkach finansowych oraz zapleczem ludzkim), aby móc skutecznie realizować swoją misję. Podsumowując tę część rozważań, F. Zitouni stwierdza, że obecne rozwiązania w zakresie walki z niegodnymi warunkami zamieszkania, nawet po dokonanych zmianach, są niewystarczające. W jej ocenie niewielkie możliwości zmobilizowania tych środków prawnych stanowią pokłosie braku generalnej strategii oraz koordynacji w działaniach organów. Szansą na poprawę tej sytuacji jest połączenie starań o lepszy stan obiektów z realizacją polityki rewitalizacji obszarów miejskich.

W drugiej części artykułu autorka prezentuje rozwiązania z zakresu prawa urbanistycznego służące walce z nieodpowiednimi warunkami zamieszkania, które można umownie podzielić na działania władcze i wspomagające. Z analiz autorki wynika, że na przestrzeni lat podejście prawodawcy francuskiego ewoluowało w ten sposób, że środki należące do pierwszej kategorii stopniowo zastępowane były przez środki należące do kategorii drugiej. Wciąż dostępnym instrumentem

prawnym zaliczanym do pierwszej kategorii jest uprawnienie organów państwa do wywłaszczenia prawa do obiektów mieszkalnych, których stan odbiega od pożądanego. Ponieważ jednak procedura wydawania decyzji w takich przypadkach jest prostsza w porównaniu ze standardowym trybem wywłaszczeniowym, rozwiązanie to uznano za kontrowersyjne i z czasem ograniczono jego wykorzystywanie. Organy administracji publicznej zastąpiły go nakazywaniem dysponentom obiektów przeprowadzenie prac restauracyjnych na nieruchomości. Decyzje te są niezależne od wspomnianych wcześniej działań merów i prefektów. Zasadniczo tego typu nakazy mogą dotyczyć tylko niektórych obiektów, gdyż podstawą ich wydania są zapisy planu ochrony i poprawy walorów (*plan de sauvegarde et de mise en valeur*) przyjmowanych przez władze gminy. W przypadku sprzeciwu ze strony dysponenta obiektu otwiera się możliwość przejęcia na własność gminy prawa do danej nieruchomości. Praktyka kształtuje się jednak inaczej – organy gminy rezygnują z wywłaszczeń i nabywają prawo do obiektu za pośrednictwem spółki o mieszanym akcjonariacie, specjalnie powołanej do takich działań. W kolejnym kroku takie obiekty są sprzedawane inwestorom, którzy – korzystając z przyjaznego otoczenia podatkowego – odnawiają je i przekazują do dalszego użytku. Autorka artykułu jest jednak świadoma zagrożeń wynikających z takich działań i sugeruje nietraktowanie ich jako substytutów właściwych przepisów dotyczących przeciwdziałania nieodpowiednim warunkom mieszkaniowym.

Zdaniem autorki zmiana paradygmatu patrzenia na walkę ze złymi warunkami zamieszkania została usankcjonowana wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie solidarności i rewitalizacji miejskiej. Nastąpiło to poprzez uznanie rewitalizacji miasta za cel działań i operacji rozwojowych (*actions et opérations d'aménagement*) rozumianych jako wszelkie działania władz lokalnych lub instytucji publicznych współpracy międzygminnej, które w ramach swoich kompetencji zmierzają (lub upoważniają) do podjęcia działań lub czynności mających zrealizować cele wskazane w Kodeksie urbanistycznym oraz zapewniają harmonizację tych działań lub czynności. Tytułem uzupełnienia trzeba dodać, że wcześniej takim celem była już m.in. walka ze złymi warunkami zamieszkania, w szczególności walka z warunkami niehigienicznymi, jednak pod wpływem orzecznictwa sądów administracyjnych do ich realizacji nie można było wykorzystywać wszystkich instrumentów prawnych przewidzianych Kodeksem urbanistycznym. Według autorki włączenie tych zagadnień do procesu realizacji celu, jakim jest rewitalizacja miast, może być sposobem na przełamanie (niepotrzebnie) restrykcyjnego podejścia judykatury. F. Zitouni twierdzi, że pośrednim skutkiem wejścia w życie nowelizacji było przekształcenie dotychczas wykorzystywanych narzędzi prawnych w taki sposób, aby mogły lepiej służyć walce z niegodnymi warunkami zamieszkania. Ponadto w działania dotyczące tego zagadnienia włączono Narodową Agencję do spraw Zamieszkania (*Agence national de l'habitat*). Wszystko to pozwoliło na tworzenie swego rodzaju zachęt w prawie do inwestowania w renowację zdemastrowanych budynków. Przekształcanie terenów miejskich stało się działaniem wspólnego zainteresowania przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego. Autorka konstatuje jednak, że ze względu na różnicowany poziom atrakcyjności niektórych lokalizacji, równomierny rozwój jest niemożliwy, co powoduje potrzebę szukania kolejnych rozwiązań.

W drodze Ustawy z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie rozwoju mieszkalnictwa, zagospodarowania przestrzennego i technologii cyfrowej stworzono dwa nowe narzędzia prawne mające podtrzymać trend walki ze złymi warunkami zamieszkania w drodze renowacji miast. Pierwszym z nich są projekty partnerskie na rzecz rozwoju (*projets partenarial d'aménagement*), które przybierają formę umowy pomiędzy państwem a gminami bądź instytucjami publicznymi współpracy międzygminnej. Rozwiązanie to umożliwia każdej ze stron zaciągnięcie wzajemnych zobowiązań, zwłaszcza finansowych, w celu realizacji założeń zawartych w aktach planowania oraz dokumentach strategicznych. Drugim, bardzo podobnym, narzędziem jest umowa dotycząca operacji na rzecz rewitalizacji terytoriów (*opération de revitalisation de territoire*). Korzystają z niej przede wszystkim instytucje publiczne współpracy międzygminnej oraz ich główne miasta (*ville principale*), jednak umowę może podpisać również każda osoba publiczna lub prywatna zdolna do udzielenia wsparcia lub wzięcia udziału w zaplanowanych działaniach. Istotą tego narzędzia jest zdefiniowanie projektu rewitalizacji terytorialnej (*projet de revitalisation du territoire*) oraz ustalenie szczególnych rozwiązań prawnych i podatkowych, które mają być wykorzystywane w celu jego realizacji. Jak zauważa autorka, jest jeszcze za wcześnie, aby komentować skuteczność tych mechanizmów w operacyjnym wzmocnieniu wymiaru walki ze złymi warunkami zamieszkania. W jej ocenie zmiany te są korzystne, jednak obawia się o ich przyszłość, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia.

Rozważania prowadzone w artykule są oryginalne nie tylko ze względu na poruszany problem, ale przede wszystkim ze względu na stawiane tezy. Analiza F. Zitouni jest niezwykle interesująca, ponieważ pokazuje, że w ramach jednego systemu prawnego występują dwa niewykluczające się tryby walki z tym samym problemem. Co więcej, autorka przedstawia przekonującą argumentację przemawiającą za tym, że wykorzystywanie tego „niestandardowego” i wciąż rozwijającego się trybu może przynieść lepsze rezultaty. Wreszcie autorka przedstawia, jak dużą rolę w tym zakresie odgrywa administracja publiczna i jak wiele zależy od jej znajomości i świadomości prawa. Konkluzje artykułu mogą być przyczynkiem do dyskusji na temat polskich rozwiązań w tym zakresie.

Marcel Krzanowski\*

DOI: 10.14746/spp.2022.2.38.11

---

\* Marcel Krzanowski, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: marcel.krzanowski@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1008-1687>.

**Marthe Lucas, *Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique* (Refleksje nad znaczeniem zasady solidarności ekologicznej), „Revue Juridique de l'Environnement” 2020, vol. 45, no. 4, s. 715–732, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03495208>**

M. Lucas analizuje w artykule zasadę solidarności ekologicznej, dodaną do francuskiego ustawodawstwa ponad pięć lat temu (w dyskusjach akademickich problematyka solidarności w prawie ochrony środowiska została podjęta już na początku XXI w., zaś sformułowanie „solidarność ekologiczna” – przy okazji nowelizacji przepisów dotyczących parków narodowych, mającej miejsce w 2006 r.). Nie istnieje oficjalne tłumaczenie treści zasady solidarności ekologicznej na język polski, co niewątpliwie utrudnia ocenę opracowania. W samodzielnej translacji zasada solidarności ekologicznej nakazuje uwzględnianie przy podejmowaniu każdej decyzji publicznej, mającej znaczący wpływ na środowisko danego terytorium, wzajemnych oddziaływań pomiędzy ekosystemami, istotami żywymi oraz środowiskami naturalnymi i zagospodarowanymi. Wprowadzeniu tej zasady, mimo pozornie niekontrowersyjnej treści, towarzyszyły duże emocje polityczne, zaś przedstawiciele doktryny z powściągliwością oceniają ten ruch prawodawcy.

Teżą artykułu jest stwierdzenie, że zasada solidarności ekologicznej wnosi nową perspektywę postrzegania prawa ochrony środowiska, jaką jest perspektywa relacji człowiek – środowisko. Autorka argumentuje, że zasada ta kładzie większy nacisk na ścisły związek między życiem ludzkim a życiem innych istot żywych. W tym upatruje także szansę do zmiany struktury ustawodawstwa prawnośrodowiskowego.

Poza wstępem i wnioskami końcowymi M. Lucas dzieli pracę na dwa zagadnienia zasadnicze, w których podejmuje próbę wyjaśnienia niejasności krążących wokół zasady solidarności ekologicznej oraz udowodnienia, że może być ona przyczynkiem do przeprojektowania francuskiego Kodeksu środowiska. W ramach tytułów wyróżniono podtytuły poświęcone szczegółowym zagadnieniom problemowym.

Autorka rozpoczyna rozważania od analizy lingwistycznej treści zasady solidarności ekologicznej. Punktem wyjścia są zarzuty stawiane przez przedstawicieli doktryny prawa, wskazujące na niejasności, które mogą się przekładać na niepewność w stosowaniu. M. Lucas przedstawia swoje spostrzeżenia w tym zakresie, które można podzielić na dwie grupy. Z jednej strony twierdzi, że zasada solidarności ekologicznej stanowi przejaw nadmiernej ostrożności ustawodawcy, który ograniczył zakres jej stosowania celem uniknięcia kontrowersji. Z drugiej strony ogólność wyrażen, którymi się posłużono tworząc tę zasadę, przenosi na organy państwa ciężar nadania jej sensu. Te z kolei zachowują dużą ostrożność w procesie jej interpretacji. Dla zobrazowania krytyki zaprezentowanej w artykule najlepiej posłużyć się przykładem, którym są uwagi dotyczące wykorzystania w treści zasady wyrażenia „decyzja publiczna”. Autorka uznaje za niewłaściwe wyłączenie z jej zakresu „decyzji „niepublicznych”, ponieważ uważa to za straconą szansę na podkreślenie przez ustawodawcę konieczności połączenia wysiłków stron publicznej i prywatnej na rzecz ochrony środowiska. Negatywnie odnosi się także do pozostawienia orzecznictwu administracji i sądów decydowania o tym, które działania będą uznawane za „decyzje publiczne”, mimo że – jak sama zauważa – w teorii może chodzić o bardzo duży zakres decyzji podejmowanych przez państwo, jego

organy czy jednostki samorządu terytorialnego. Podobne uwagi autorka wysuwa w kontekście posłużenia się wyrażeniami: „znaczący wpływ”, „uwzględnić” oraz „wzajemne oddziaływania”. Analizę tę kończy wniosek o potrzebie przeformułowania zasady w taki sposób, aby mogła być stosowana szerzej niż dotychczas.

Przechodząc do problematyki „obszarów” (*champ*) stosowania zasady solidarności ekologicznej, autorka zauważa, że prawodawca francuski nie określił jednego takiego obszaru. Przede wszystkim jednak zasadę powinno się przywoływać w kontekście ochrony naturalnych elementów naszego otoczenia. W dalszej części przywołane zostaje stanowisko Rady Stanu, która w jednym z orzeczeń uznała, że zasada ta może polepszyć proces oceny oddziaływania na środowisko oraz funkcjonowanie mechanizmów wyrównujących wysiłki jednostek samorządu terytorialnego na rzecz ochrony przyrody. To spostrzeżenie prowadzi autorkę do przekonania, że zasada solidarności ekologicznej nie może być rozpatrywana oddzielnie od innych rodzajów solidarności (np. społecznej czy terytorialnej) oraz że zakres jej stosowania jest znacznie szerszy niż zdaje się to wynikać z jej treści. Co ciekawe, istotna część doktryny francuskiego prawa środowiska opowiada się za węższym rozumieniem tej zasady. W odpowiedzi autorka buduje argumentację zasadzającą się przede wszystkim na braku podstaw do stosowania zasad ochrony środowiska jedynie do pewnych, skategoryzowanych wycinków rzeczywistości. Słusznie uznaje bowiem, że każda z tych zasad powinna być stosowana ogólnie w ramach prawnej ochrony środowiska. Wbrew nazwie ustawy wprowadzającej tę zasadę do prawodawstwa, zakres jej stosowania powinien być szerszy niż jedynie działania na rzecz odbudowy różnorodności biologicznej, przyrody i krajobrazów.

Najważniejsze rozważania M. Lucas podejmuje w ostatniej części pierwszego tytułu, w której przedstawia podstawową różnicę pomiędzy zasadą solidarności ekologicznej a zasadami integracji polityki ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Jako element odmienny autorka wskazuje, że solidarność ekologiczna obejmuje nie tylko potrzeby ludzi, lecz także wszystkich istot żywych. Jej sednem jest uwzględnienie wzajemnych oddziaływań, a może nawet współzależności, między światem ludzi a światem przyrody, o których wcześniejsze zasady nie mówiły wprost. Innymi słowy, zasada solidarności ekologicznej wskazuje, że między ludzkością a ogólnie rozumianą naturą istnieją więzy, od których zależy nasze istnienie. Ochrona środowiska przestaje być czymś arbitralnie narzuconym, a zaczyna być ukazywana jako szansa ochrony przed tragedią. To – zdaniem autorki – stanowi odwrócenie dominującej tendencji prostego podziału na ludzi jako podmiotów prawa i części przyrody jako przedmiotów prawa. Konieczność uwzględnienia wzajemnych oddziaływań jest jeszcze ważniejsza, gdy uświadomimy sobie, że nasza relacja ze środowiskiem nie jest równorzędna – potrzebujemy środowiska, żeby istnieć, podczas gdy środowisko „potrzebuje” nas jedynie w takim zakresie, w jakim stanowi nasze siedlisko życiowe. Jako że konstatacja ta stanowi wynik badań prowadzonych przez specjalistów, M. Lucas uważa, że oddziaływania te powinny stanowić naukowe podwaliny pod cały proces decyzyjny prowadzony przez różne organy, podwaliny które legitymizują ten proces.

Drugą część opracowania autorka rozpoczyna analizą możliwych odmian solidarności ekologicznej. W pierwszym znaczeniu stanowi ona **zasadę działania** i tak też została ona ujęta w Kodeksie środowiska. W tym przypadku chodzi o to,



aby każde działanie podejmowane przez państwo oraz inne podmioty publiczno-prawne prowadziło do realizacji założeń tej zasady. Jednak zdaniem autorki urzeczywistnienie solidarności ekologicznej jako zasady działania możliwe będzie tylko wtedy, gdy skonkretyzowane zostaną cele, które ma ona realizować. Z tego względu niezbędne jest uświadomienie sobie, że rzeczywista solidarność ma wiele płaszczyzn i wyraża się w relacjach w ramach ekosystemu, w tym w relacjach pomiędzy istotami żywymi. W ten sposób solidarność ekologiczna uwzględnia także solidarność społeczną, ponieważ może dotyczyć także związków międzyludzkich. Autorka twierdzi, że zadaniem ludzkości jest identyfikacja połączeń szczególnie narażanych, które wymagają naszej interwencji zapewniającej im przetrwanie. Co jednak ważniejsze, samo istnienie tych wszystkich połączeń jest przejawem solidarności jako **sytuacji**. Innymi słowy, solidarnością autorka określa także stan współzależności w ramach ekosystemu. Zasada solidarności ma więc służyć diagnozowaniu wzajemnych oddziaływań, które trzeba uwzględnić przy podejmowaniu decyzji, a które dotychczas nie były brane pod uwagę przy użyciu dostępnych instrumentów prawnych, jak chociażby ocena oddziaływania na środowisko. Wreszcie solidarność ekologiczna to **mechanizm** wykorzystywania istniejących rozwiązań. W porównaniu z rozumieniem solidarności ekologicznej jako zasady działania, solidarność jako mechanizm może być utożsamiana ze swego rodzaju polityką działania organów administracji publicznej. Stosowanie solidarności ekologicznej poprzez te trzy filtry otwiera pole do refleksji o potrzebie udoskonalania systemu prawnego po to, aby łatwiej można było identyfikować wzajemne relacje, oraz aby można je było podtrzymywać bądź przywracać.

W kolejnym kroku M. Lucas wskazuje kilka wymogów niezbędnych do urzeczywistnienia solidarności ekologicznej. Zasada ta powinna być stosowana na **ograniczonym terytorium**, ale nie powinno to polegać na dostosowaniu się do arbitralnie (bądź nie) dokonanych podziałów (na przykład administracyjnych), ale przestrzeni, na których występują wzajemne oddziaływania. Solidarność ekologiczna nie istnieje bez **rozpowszechnienia demokratycznego modelu zarządzania**, który uwzględni głos jeszcze większej grupy interesariuszy. Ponadto urzeczywistnieniu zasady może pomóc **dostosowanie prawa do inicjatyw lokalnego społeczeństwa obywatelskiego**, zgodnie z dynamiką ekologiczną i skutkami zmian klimatycznych. W szczególności chodzi o stworzenie przestrzeni do wypowiedzania się przez przedstawicieli różnych kręgów, czego warunkiem jest czytelność i przejrzystość przepisów prawnych. Zdaniem M. Lucas rozwiązaniem do rozważenia jest zastąpienie tradycyjnych modeli wypowiedzania się przez interesariuszy (np. współdziałania organów administracji publicznej) podejściem właściwym dla zasady subsidiarności.

W podsumowaniu autorka wskazała nadto ryzyka i ograniczenia związane z analizowaną zasadą. Na pierwszy plan wysuwa się problem rozmycia odpowiedzialności za działania niekorzystne dla środowiska. Chodzi zarówno o sytuacje, w których działania podjęte przez różne podmioty przenikają się w taki sposób, że niemożliwe jest jednoznaczne określenie stopnia udziału poszczególnych stron, jak i przypadki, w których jeden podmiot jest zarówno zanieczyszczającym, jak i ofiarą zanieczyszczeń. Dochodzenie sprawiedliwości w takich realiach jest zdaniem autorki znacznie utrudnione. Kolejną komplikacją jest powstawanie nieproduktywnych



interpretacji zasady wynikających z jej wieloznaczności. W tym aspekcie szczególnie ważne jest przeciwdziałanie praktykom zmierzającym do priorytetowego traktowania potrzeb niektórych osób w stosunku do innych ludzi lub potrzeb istot ludzkich ze szkodą w stosunku do innych istot żywych. Wyzwaniem pozostają też aspekty pozaprawne, ponieważ zasada ta niejako wymusza aktywną postawę aktorów życia społecznego. Ci jednak mogą mieć odmienne cele i różny stopień determinacji do ich realizacji. Podstawową rolę odgrywa tutaj edukacja, jednak konieczne jest także stworzenie warunków do wdrażania zasady w praktyce, tak aby jej efekty były widoczne.

W części zawierającej wnioski końcowe M. Lucas raz jeszcze pokrótce przywołuje kluczowe twierdzenia podniesione w artykule. Najważniejsze zdaje się być dla niej to, że zasada solidarności ekologicznej może w większym stopniu niż inne zasady uzmysłowić zależności występujące między człowiekiem a przyrodą oraz konsekwencje ich zaburzenia. Jak zauważa autorka, zasada solidarności ekologicznej może po odpowiednich zmianach stać się ważnym elementem wdrażania transformacji energetycznej. Poza tym uznaje tę zasadę za ciekawą i perspektywiczny przedmiot dalszych badań naukowych.

Rozważania prowadzone przez autorkę są dowodem na to, że myślenie o prawie wymaga spojrzenia interdyscyplinarnego. Chodzi jednak nie tyle o wyjście z kategorii nauk społecznych i humanistycznych, ale o czerpanie z dorobku badaczy nauk ścisłych. Pod tym względem autorka proponuje rzadko spotykaną, nowatorską analizę prawa. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że chociaż M. Lucas wielokrotnie odwołuje się do twierdzeń prezentowanych przez przedstawicieli doktryny, to nie odbiera to całej pracy waloru oryginalności. Godna podziwu jest umiejętność uargumentowania przez autorkę twierdzeń przeciwnych do tych dominujących wśród innych badaczy.

*Marcel Krzanowski\**

DOI: 10.14746/spp.2022.2.38.12

---

\* Marcel Krzanowski, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: marcel.krzanowski@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1008-1687>.



## V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

### **Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty”, Łódź, 24 listopada 2021 r.**

24 listopada 2021 r. odbyła się, zorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, konferencja naukowa pt.: „Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty”. Było to jedenaste wydanie odbywające się w ramach cyklu Łódzkich Spotkań Prawniczych. Dążenie organizatorów do zorganizowania sympozjum, w którym – wzorem lat ubiegłych – mogliby wziąć udział przedstawiciele wielu ośrodków naukowych przełożyło się na decyzję o jego przeprowadzeniu w formule online. Konferencja została objęta patronatami honorowymi: JM Rektora UŁ prof. dr hab. Elżbiety Żądzińskiej, Dziekana Wydziału Prawa i Administracji prof. UŁ dr hab. Moniki Boguckiej-Felczak, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. dr. hab. Marka Zirk-Sadowskiego, Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Jacka Brolika, Prezydent Łodzi Hanny Zdanowskiej, Wojewody Łódzkiego Tobiasza Adama Bocheńskiego, Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej dr. Ryszarda Pawła Krawczyka oraz Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi Marka Woźniaka. W konferencji udział wzięli przedstawiciele ośrodków akademickich, reprezentanci wymiaru sprawiedliwości i zawodów prawniczych oraz pracownicy administracji publicznej. Organizatorzy konferencji, kontynuując tradycję wyboru tematu Łódzkich Spotkań Prawniczych odnoszącego się do kluczowych zagadnień związanych z administracją publiczną i prawem administracyjnym, zdecydowali o wyborze problematyki służebnej roli, jaką odgrywa, czy też powinno odgrywać, prawo administracyjne wobec jednostki oraz tworzonych przez ludzi wspólnot. Intencją organizatorów konferencji było uwypuklenie znaczenia rozrastającego się nieustannie prawa administracyjnego jako czynnika wymiennie kreującego rzeczywistość społeczną oraz życie jednostek. Spotkanie stanowiło platformę wymiany poglądów oraz refleksji nad realną i oczekiwaną rolą współczesnego prawa administracyjnego. W trakcie obrad przypomniano, że na przedstawicielach nauki spoczywa obowiązek eksponowania znaczenia prawa administracyjnego dla dobra jednostek i wspólnot, a także powinność reagowania w sytuacji odchodzenia przez ustawodawcę od służebnej roli tychże przepisów.

Uczestników konferencji powitała prof. Zofia Duniewska, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ, oraz – z ramienia władz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego – prodziekan dr hab. Aneta Kaźmierska-Patryczna. Obrady odbyły się w trzech sesjach plenarnych, w których funkcję

moderatorów pełnili: prof. dr hab. Irena Lipowicz (UKSW), prof. dr hab. Janusz Sługocki (USz) oraz prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka (UJ). W czasie obrad ogłoszono 24 referaty.

Konferencję zainaugurowało wystąpienie prof. dr hab. Marcina Kamińskiego (UJ) pt. „Rozwój koncepcji partycypacji w procedurach administracyjnych. Prawo administracyjne procesowe w służbie jednostki i wspólnoty”. Prelegent podkreślił znaczenie partycypacji społecznej dla realizacji dobra jednostek oraz wspólnot. Mówca przedstawił rozwój procedur administracyjnych w ujęciu generacyjnym (trzy generacje procedur administracyjnych) oraz rozwój koncepcji partycypacji w procedurach administracyjnych. W swym wystąpieniu Referent poddał analizie pojęcia partycypacji administracyjnoprawnej i partycypacji proceduralnej. Partycypacja administracyjnoprawna zdefiniowana została jako zbiorcze określenie różnych form i metod uczestnictwa podmiotów administracyjnych i podmiotów administrowanych w procesach konkretyzacji lub realizacji treści norm prawa administracyjnego. W referacie wyodrębniono partycypację ustrojowoprawną, materialnoprawną oraz proceduralną. W ocenie Prelegenta zbiór form partycypacji proceduralnej nie jest zamknięty, przy czym istotne znaczenie odgrywa w tym zakresie model deliberatywno-kolaboratywny jako najnowsza faza rozwoju procedur administracyjnych i partycypacji proceduralnej. W referacie odniesiono się także do przyszłości partycypacji w procedurach administracyjnych, przedstawiając zróżnicowane prognozy kształtowania się omawianej instytucji. Mówca zaakcentował, że bez względu na kierunek zmian koncepcji partycypacji proceduralnej oraz przyjętych rozwiązań normatywnych, przedstawiciele nauki i praktyki prawa winni pozostać strażnikami służebnej, względem jednostki i wspólnoty, roli prawa administracyjnego procesowego.

Kolejny referat zatytułowany „Jednostka, wspólnota oraz państwo w świetle przepisów ustrojowych” wygłoszony został przez prof. UAM dr. hab. Krystiana Ziemińskiego oraz dr. Lucynę Staniszewską (UAM). Prelegenci podkreślili, że ukształtowana przez ustawodawcę relacja jednostka – wspólnota – państwo wskazuje na rzeczywisty charakter ustroju państwowego. Odwołując się do postanowień Konstytucji RP oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zwrócili uwagę na konieczność odróżnienia praw jednostki od praw przysługujących wspólnotom, w szczególności wspólnotom terytorialnym. Zdaniem Prelegentów państwo powinno umożliwiać samorządowi terytorialnemu prowadzenie samodzielnej działalności, m.in. poprzez rozszerzanie katalogu zadań własnych oraz odmienne ukształtowanie przepisów dotyczących nadzoru nad sferą zadań własnych oraz sferą zadań zleconych. Działania państwa nie mogą deprecjonować niezależności ustrojowej wspólnot samorządowych, które w pewnym zakresie pełnią funkcję gwaranta praw jednostki. W wystąpieniu wskazano na realne niebezpieczeństwo centralizacji, m.in. w sferze oświaty oraz ochrony zdrowia, gdzie kompetencje samorządu terytorialnego są sukcesywnie ograniczane. W ocenie Referentów granice nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego są nieustannie rozszerzane zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, co stanowi naruszenie niezależności wspólnot terytorialnych i nie zasługuje na akceptację.

W wystąpieniu pt. „Europejska administracja zintegrowana w służbie wspólnoty: 10 lat funkcjonowania Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego” dr hab. LL.M. Natalia Kohtamäki zauważyła, że niemiecka koncepcja odzwierciedlająca stosowanie

prawa administracyjnego w układzie państwa federalnego ma odpowiednie zastosowanie także na poziomie europejskim. W strukturach UE, jak wykazała Prelegentka, obserwuje się obecnie połączenie dwóch z pozoru przeciwstawnych zasad, czyli zasady współpracy oraz zasady hierarchii, a odpowiedzią na ten stan rzeczy jest poliarchia instytucjonalna. Autorka wyjaśniła, że w sektorze bankowym utrzymanie stabilności finansowej jest priorytetem, co przekłada się na specyfikę działań odpowiednich gremiów międzynarodowych. Współczesne kryzysy transgraniczne legitymizują tzw. reregulację, wyrażającą się w silniejszym regulowaniu rynku, na poziomie UE oraz powstawaniu nowych instytucji satelickich w stosunku do Komisji Europejskiej. W konkluzji wystąpienia wyeksponowane zostało znaczenie zacieśniającej się integracji systemu bankowego na poziomie europejskim.

Kolejny referat pt. „Cmentarze i chowanie zmarłych. Między administracją świadczącą a ingerującą” wygłosiła dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego). Wstępem do rozważań stało się pytanie, czy obowiązująca obecnie ustawa z 1959 r., której ok. 1/3 przepisów stanowi kopię postanowień ustawy przedwojennej, odpowiada na potrzeby współczesności. Prelegentka wykazała, że funkcjonujące obecnie regulacje nie odpowiadają na takie zjawiska jak: laicyzacja społeczeństwa, globalizacja i migracje osób oraz wirtualizacja pamięci osób zmarłych (powstające w Internecie wirtualne cmentarze). Referentka opowiedziała się za rozszerzeniem ustawowego katalogu form pochówku, zaznaczając, że ze względów fitosanitarnych powinny one dotyczyć wyłącznie prochów oraz gwarantować ochronę godności prochów osób zmarłych. W referacie zwrócono ponadto uwagę, że ustawodawca powinien odnieść się także do aktualnego problemu sytuowania cmentarzy, w szczególności w dużych miastach.

Z kolei dr Paweł Śwital (UTH Radom) przedstawił referat zatytułowany „Młodzieżowa rada gminy jako instrument na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy”. Istotą wystąpienia było wyeksponowanie ustrojowego znaczenia młodzieżowych rad gminy (MRG) jako instytucji partycypacji społecznej. Mówca przedstawił tryb działania, zadania i cele MRG oraz jej funkcję edukacyjną oraz aktywizującą. W konkluzji referatu podkreślił, że włączenie osób młodych w procesy decyzyjne i realizację zadań publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym jest niezbędne do budowania społeczeństwa demokratycznego. Z uwagi na to Referent pozytywnie ocenił nowelizację ustaw samorządowych z dnia 20 kwietnia 2021 r. w zakresie odnoszącym się do funkcjonowania samorządowych rad młodzieżowych.

Dr Agnieszka Rabięga-Przyłęcka (UŁ) w referacie pt. „Prawne instrumenty realizacji zasady prymatu interesu jednostki w badaniach klinicznych produktów leczniczych” poddała analizie przepisy unijne oraz krajowe wyrażające zasadę prymatu interesu jednostki w badaniach klinicznych. Prelegentka zauważyła, że instrumenty realizacji wskazanej zasady obejmują różnego rodzaju instytucje ochronne uczestników badań klinicznych, funkcjonujące zarówno na etapie poprzedzającym rozpoczęcie badań, czyli w procedurze ubiegania się o pozwolenie na ich prowadzenie, jak i instytucje funkcjonujące w trakcie prowadzenia badań klinicznych. W podsumowaniu referatu podkreślono, że priorytetowa pozycja jednostki implikować powinna wprowadzenie prawnych wymogów urzeczywistniających ochronę i prymat dóbr uczestników badań klinicznych.

Następnie głos zabrała dr Dominika Skoczylas (USz), przedstawiając referat „Aksjologiczny wymiar e-administracji i cyberbezpieczeństwa w kontekście potrzeb jednostki i wspólnoty”. Referentka przedstawiła rozwój technologii w kontekście zaspokajania potrzeb jednostek i społeczeństwa, ukazując korzyści płynące z ich wykorzystania. Prelegentka podkreśliła konieczność powiązania e-administracji z rozwojem cyberbezpieczeństwa. Omawiając aksjologię e-administracji, wskazała, że do niematerialnych wartości cyfrowych należą m.in. algorytmy, oprogramowanie (Big Data), sztuczna inteligencja. Zdaniem Prelegentki aksjologiczny wymiar e-administracji przejawia się m.in. w indywidualizacji i specjalizacji e-usług, rozwoju ICT, cyberbezpieczeństwie oraz innowacyjności. Jednocześnie w referacie zwrócono uwagę na zagrożenie w postaci tzw. antywartości, jakimi są incydenty sieciowe oraz przestępstwa cybernetyczne.

Problematyka cyberbezpieczeństwa podjęta została również w referacie pt. „Organizacja nowego krajowego systemu certyfikacji cyberbezpieczeństwa w Polsce”, który wygłosiła dr Agnieszka Besiekierska (UKSW). Autorka, odnosząc się do projektu ustawy z dnia 12 października 2021 r. wprowadzającego krajowy system certyfikacji cyberbezpieczeństwa, podkreśliła rangę i aktualność tej problematyki oraz przeanalizowała założenia planowanej regulacji prawnej, w tym podmioty, elementy oraz zasady funkcjonowania projektowanego systemu. Prelegentka wyraziła nadzieję, że wprowadzenie, oczekiwanego przez rozwijającą się branżę ICT, krajowego systemu certyfikacji cyberbezpieczeństwa będzie w stanie rozwiązać problemy związane m.in. z wdrożeniem w Polsce technologii 5G.

Pierwszą sesję zakończył referat dr Anny De Ambrosis Vigny (UB) pt. „Algorytm jako informacja publiczna”. Kanwą dla rozważań w tym zakresie stał się wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 kwietnia 2021 r. dotyczący udostępnienia, w trybie dostępu do informacji publicznej, algorytmu losowego przydziału spraw. Prelegentka zwróciła uwagę na trudności wynikające z konieczności stosowania w naukach społecznych pojęć technicznych, takich jak algorytm czy kod źródłowy. Algorytm – zdaniem Referentki – może stanowić informację publiczną, przy czym tego stwierdzenia nie powinno się generalizować, niezbędne jest bowiem jednostkowe badanie poszczególnych przypadków związanych z jego zastosowaniem.

Drugą sesję rozpoczęły wystąpienia poświęcone służebnej roli prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jako pierwszy zaprezentowany został referat „Przepisy prawa budowlanego gwarancją bezpieczeństwa jednostki i społeczeństwa”, przygotowany przez prof. UTH dr hab. Joannę Smarż. Rozważania oparte na założeniu o fundamentalnej roli prawa budowlanego w zapewnieniu bezpieczeństwa obiektów budowlanych oraz użytkowników tych obiektów objęły swym zakresem nie tylko kwestie podstawowych wymagań, jakie spełniać powinny obiekty budowlane, ale również zagadnienie praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego, a także problematykę sankcji karnych za nieprzestrzeganie tych przepisów. Jak wykazała Prelegentka, bezpieczeństwo jednostki i społeczeństwa jako wartość, której służyć mają przepisy prawa budowlanego, zapewniane jest przez te regulacje zarówno na etapie projektowania i budowy obiektów budowlanych, jak i na etapie ich utrzymania i użytkowania. W sposób szczególnie zaakcentowana została w referacie kwestia, obecnej na gruncie prawa budowlanego, reglamentacji administracyjnoprawnej użytkowania obiektów

budowlanych, postrzeganej przez Referentkę jako doniosły czynnik warunkujący bezpieczeństwo jednostki i społeczeństwa.

Z tematyką referatu dr hab. Joanny Smarż korespondowało wystąpienie dr. Aleksandra Jakubowskiego (UW) poświęcone służebnej roli regulacji prawa planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego („Służebny charakter prawa planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego”). W swych rozważaniach Prelegent postawił tezę o istnieniu rozbieżności pomiędzy celami sformułowanymi przez ustawodawcę – zapewnieniem życia oraz jakości życia, a tym czemu, czy komu one służą. Referent podkreślił osłabienie służebnej roli przytoczonych przepisów m.in. poprzez ograniczenie w ostatnich latach na gruncie prawa budowlanego zakresu stron postępowań przewidzianych na gruncie tych regulacji. Mówca wyraził przekonanie, że zmiany, jakie zachodzą w ostatnich latach w sferze prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego, nie służą ochronie interesu publicznego, co leżeć powinno w naturze prawa administracyjnego i wyznaczać jego merytoryczne granice. Nie służą one też, w ocenie Referenta, interesowi jednostki (m.in. ochronie własności sąsiada) – ale przede wszystkim interesowi inwestora.

Kolejny referat nawiązujący do problematyki administracyjnoprawnych regulacji planowania przestrzennego pt. „Wpływ (nie)służebnej roli (nie)planowania przestrzennego przez organy administracji publicznej na poziomie gminnym na sytuację prawną jednostki” zaprezentowała dr Karolina Wojciechowska (UW). W swym wystąpieniu Referentka podkreśliła podyktowaną dobrem jednostki i społeczeństwa konieczność planowania i racjonalnego wykorzystania przestrzeni metodami administracyjnoprawnymi, przede wszystkim ze względu na ograniczoność dobra, jakim jest przestrzeń. Prelegentka negatywnie oceniła obserwowany niekiedy w praktyce administracyjnej normatywny wpływ postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na postępowanie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W swych rozważaniach Referentka zwróciła również uwagę na zjawisko uniemożliwiające wykorzystanie przestrzeni, określone przez siebie mianem „nieplanowania przestrzennego”. Prelegentka wskazała kilka możliwych dróg przeciwdziałania temu zjawisku, wymieniając m.in. zmianę charakteru prawnego studium, obligatoryjność uchwalania planów czy dewolucję kompetencji do wydania decyzji o warunkach zabudowy na organ II instancji w sytuacji powtarzającego się błędu w rozstrzygnięciach organu I instancji.

Kwestia komunikacji w stosunkach objętych regulacjami prawa administracyjnego, w tym zagadnienie dostępności administracji publicznej dla osób ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi było przedmiotem referatu dr. Radosława Mędrzyckiego (UKSW) „Prawo administracyjne w służbie osób ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi – stan obecny i perspektywy rozwoju”. W trakcie rozważań prowadzonych przez Referenta postawione zostało m.in. pytanie o równość na gruncie polskiego prawa administracyjnego w zakresie komunikacji osób o różnych niepełnosprawnościach, w tym w szczególności o sytuację prawną osób z dysfunkcjami komunikacyjnymi (także tymi, które mają swe źródło w braku kompetencji językowych). W ocenie Prelegenta dysfunkcje, o których wyżej mowa, postrzegać należy w kategoriach barier społecznych, a nie tylko wrodzonych czy nabytych cech danej osoby. W kontekście tego zagadnienia Referent odniósł się m.in. do postanowień polskiej ustawy zasadniczej, Konwencji o prawach osób



niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 2006 r., a ratyfikowanej przez Polskę w 2012 r., oraz Ustawy z dnia 19 sierpnia 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Dokonując oceny tej ostatniej z punktu widzenia potrzeb osób z dysfunkcjami komunikacyjnymi, Prelegent w sposób szczególnie zaakcentował kwestię tzw. komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC – *augmentative and alternative communication*), traktowanej w doktrynie jako zestaw narzędzi, technik i metod służących wsparciu osób mających poważne problemy z komunikowaniem się na drodze werbalnej. W konkluzji Referent podkreślił niedostateczność postanowień tej ustawy w zakresie wymogów informacyjno-komunikacyjnych w odniesieniu do użytkowników AAC.

Dr Aleksandra Puczko (UJ) zaprezentowała referat zatytułowany „Umowy cywilnoprawne w prawie administracyjnym i praktyce administracji publicznej”. W swym wystąpieniu Prelegentka podkreśliła konieczność prowadzenia badań nad zastosowaniem instrumentów prawa cywilnego w sferze administracji nie tylko w kontekście zagadnienia władczości w działaniach administracji, ale również w perspektywie wartości, takich jak realizacja interesu publicznego, uczciwość, demokracja czy człowiek jako centrum działań administracji publicznej. W ocenie Referentki analiza wykorzystania instrumentów cywilnoprawnych w sferze administracji publicznej prowadzić musi do wniosku o istotnym znaczeniu ich zastosowań z punktu widzenia potrzeb jednostki oraz interesów społeczności. Pozytywny wpływ obecności instrumentów cywilnoprawnych w sferze administracji publicznej polega m.in. na aktywizowaniu poszczególnych społeczności, demokracji (związanej z prywatyzacją realizacji administracji publicznej), indywidualizacji i uelastycznieniu realizacji zadań publicznych, zwiększeniu efektywności tej realizacji czy też lepszym wykorzystaniu potencjału sektora prywatnego przy zaspokajaniu potrzeb zbiorowych. Referentka wyraziła pogląd, że wykorzystanie umów cywilnych w realizacji zadań administracji publicznej nie powinno być traktowane w kategoriach „inkrustacji” prawa administracyjnego, ale postrzegane musi być jako obecność tworząca nowe wartości, nowe instytucje w ramach administracji publicznej. W tym zakresie Prelegentka wyróżniła dwie sytuacje. Po pierwsze takie, w których prawo administracyjne ma charakter subsydiarny wobec stosowanych regulacji cywilnoprawnych. Po drugie zaś takie, gdzie z kolei instytucje prawa cywilnego postrzegać można jako pomocnicze wobec regulacji administracyjnoprawnej.

W kolejnym wystąpieniu dr Monika Kapusta (UŁ) zaprezentowała referat „Rota ślubowania policjanta a istota służby w Policji”. Traktując ślubowanie jako kategorię oświadczenia woli, którego konsekwencją jest z jednej strony możliwość podjęcia służby, z drugiej zaś podleganie odpowiedzialności za sposób jej pełnienia, Prelegentka przyjęła, że rota ślubowania ogniskuje w sobie to, co fundamentalne w pracy świadczonej w strukturach Policji – również misję służby jednostce i wspólnocie. W tym kontekście analizie przeprowadzonej przez Referentkę poddane zostały wartości formułowane w rocie ślubowania policjanta, m.in. prawość, rzetelność, uczciwość, szacunek i tolerancja, sprawiedliwość, bezstronność, profesjonalizm, obiektywizm oraz szczególne podporządkowanie dyscyplinie.

W dalszej części drugiego panelu dr Piotr Kobylski (UTH Radom) przedstawił referat „Status prawnopodatkowy nieruchomości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą”. Analizując wybrane regulacje ustawy o podatkach i opłatach

lokalnych, referent podkreślił możliwość i zarazem konieczność postrzegania w perspektywie służby jednostce i wspólnocie także unormowań stanowiących w zakresie prawa podatkowego. W referacie na podstawie analizy przepisów oraz orzecznictwa wyraźnie został zaakcentowany postulat konstruowania i interpretacji przepisów prawa podatkowego w sposób dający możliwość uwzględnienia złożoności i różnorodności sytuacji kwalifikowanych tym prawem i w konsekwencji zapewnienia realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej oraz konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy prawo administracyjne jest prawem rządu, czy prawem służby uczynione zostało przedmiotem referatu dr. Przemysława Wilczyńskiego (UŁ) pt. „*Rządy czy służba? Refleksja nad funkcją prawa administracyjnego*”. W wystąpieniu tym podkreślona została fundamentalna dla oceny funkcji prawa administracyjnego oś aksjologiczna polskiej ustawy zasadniczej, którą wyznacza człowiek wraz z jego przyrodzoną godnością, koncepcja społeczeństwa oparta na zasadzie pomocniczości, idea dobra wspólnego czy też nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, korygujący „demokratyzm” i „prawność” państwa. W referacie poruszone zostały m.in. zagadnienia wymogu poszukiwania konsensusu co do dobra wspólnego, korekty prawa administracyjnego i jego stosowania dokonywanej z perspektywy solidarności społecznej oraz zasady ochrony jednostek i grup słabszych ekonomicznie, „pomocniczego” charakteru służby prawa administracyjnego czy też koherentności tego prawa do rzeczywistości społecznej. Referent podkreślił konieczność definiowania służebnej roli prawa administracyjnego poprzez odniesienia do konkretnych – fundamentalnych wartości polskiego systemu prawnego. W jego opinii powinno to dać szansę zachowania (czasami również przywracania) służebnego wobec jednostki i wspólnot charakteru prawa administracyjnego mimo coraz większej złożoności rzeczywistości poddanej regulacji administracyjnoprawnej, w warunkach wielości i różnorodności środków i narzędzi oddziaływania stosowanych w ramach administracji publicznej czy wreszcie w obecnym coraz częściej w orzecznictwie i dyskursie naukowym relatywizmie wartości. W referacie rozważona została również kwestia perspektywy badawczej prawa administracyjnego – postrzegania go jako prawa administracji publicznej albo jako prawa adresata działań tej administracji.

Trzeci panel konferencji otworzyła swoim referatem zatytułowanym „Publiczne usługi doręczeń elektronicznych – nowa jakość w służbie jednostki?” prof. UKSW dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz. Referentka poddała analizie usługi doręczeń elektronicznych, przewidziane Ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, pod kątem ich służebnej roli wobec jednostki. W referacie przybliżone zostały m.in. kwestie wiążącej się z nowymi regulacjami zmiany paradygmatu doręczeń, wprowadzenia standardu domyślnej cyfrowości w działalności podmiotów publicznych, powszechności i dostępności doręczeń oraz inkluzywności jako metazasady w odniesieniu do doręczeń. Dokonując oceny nowych rozwiązań prawnych, Prelegentka podkreśliła utrudniającą ich percepcję społeczną nadmierną złożoność oraz rozłożony na wiele lat okres przejściowy, w którym zastosowanie znajdują mają zarówno nowe, jak i stare sposoby doręczeń. W ramach tego wystąpienia szerzej omówiona została również koncepcja oparcia systemu doręczeń w administracji publicznej na publicznej usłudze rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz przewidzianej dla osób „wykluczonych cyfrowo” publicznej usłudze hybrydowej.

W dalszej części trzeciego panelu prof. UJK dr hab. Piotr Ruczkowski wygłosił referat „Wykładnia prawa administracyjnego a bezpieczeństwo prawne jednostki”, który – jak zaproponował sam Autor – w kontekście tematu konferencji sparyfrazować można jako „wykładnia prawa administracyjnego w służbie jednostki i wspólnoty”. Referat ten stanowił kolejny głos w sprawie granic wykładni prawa administracyjnego oraz relacji egzegezy prawa administracyjnego (w tym tzw. jego twórczej wykładni czy aktywizmu sędziowskiego – odstąpienia od wyniku egzegezy językowej) do jego tworzenia (stanowienia). Przedstawiony przez Prelegenta wywód przeprowadzony został w perspektywie bezpieczeństwa prawnego jednostki, ale również – co wielokrotnie zostało podkreślone – w kontekście niepewności sytuacji prawnej podmiotu administrującego. Odejście od literalnego brzmienia przepisów podczas stosowania prawa administracyjnego, przekraczanie granicy wykładni językowej, w tym aktywizm sędziowski, tzw. wykładnia prokonstytucyjna czy prounijna (hierarchiczna wykładania prawa – abstrahująca w zasadzie od domniemania konstytucyjności ustawy) mogą stanowić – w ocenie Prelegenta – naruszenie zasady trójpodziału władzy i praworządności. Mogą być również zagrożeniem dla zasady pewności prawa, zasady zaufania do państwa i prawa, a co za tym idzie – dla bezpieczeństwa prawnego jednostki i tworzonych przez nią wspólnot. Efektem takiej wykładni – zdaniem Referenta – może też być arbitralność w orzekaniu o celu i funkcji normy czy też skutek, który można by określić jako regionalizacja czy partykularyzacja wykładni prawa administracyjnego. W krańcowych przypadkach wykładnia, o której wyżej mowa, nabierać może cech egzegezy *contra legem*.

Problematyce wykładni prawa administracyjnego poświęcony został także referat dr Marii Jędrzejczak (UAM) „Zgodne z prawem a sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej”. W referacie tym, w kontekście przepisów kształtujących zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz regulacji zasiłku pielęgnacyjnego, podniesiona została doniosła na gruncie orzecznictwa sądownoadministracyjnego kwestia relacji pomiędzy legalnością a sprawiedliwością rozstrzygnięć dokonywanych przez sądy administracyjne. Na bazie przeprowadzonych przez Referentkę analiz postawione zostały fundamentalne dla stosowania prawa administracyjnego pytania o granice wykładni sądownoadministracyjnej, w tym o dopuszczalność odrzucania przez sądy administracyjne jednoznacznych rezultatów wykładni językowej na rzecz wykładni celowościowej czy systemowej oraz o treść „sprawiedliwości”, mającej te rezultaty korygować.

W referacie zatytułowanym „Nowa przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego podyktowana orzeczeniem TSUE w sprawie pojazdów nienormatywnych” dr Angelika Kurzawa (Uczelnia Łazarskiego) przybliżyła m.in. genezę oraz uwarunkowania wprowadzenia w styczniu 2021 r. w art. 145aa k.p.a. przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w przypadkach wydania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji. W referacie przedstawiona została również szersza analiza konsekwencji wprowadzenia takiego rozwiązania na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego.

Kolejny referat trzeciego panelu – „Dopuszczalność weryfikacji decyzji reprawizacyjnych a nowelizacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie dotyczącym instytucji stwierdzenia nieważności decyzji” przedstawiła dr Agata Cebera oraz mgr Jakub Grzegorz Firlus (UJ). Przeprowadzona przez

Referentów analiza przepisów umożliwiających weryfikację decyzji reprzywatyzacyjnych objęła obok regulacji k.p.a. (w tym przede wszystkim znowelizowanego w roku 2021 art. 156 § 2), również postanowienia ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprzywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa – przede wszystkim w zakresie regulowanego przez nią postępowania rozpoznawczego. Szerszej refleksji Referentów poddana została m.in. kwestia swoistości rozwiązań procesowych przyjętych na gruncie powyższej ustawy oraz zagadnienie konsekwencji, jakie rodzić może jej stosowanie (w tym konsekwencji finansowych).

Temat stanowiący swoiste *signum temporis* podjęty został w referacie dr. Marika Lewickiego (UŁ) pt. „Bieg terminów prawa administracyjnego w czasie stanu epidemii COVID-19”. Prelegent odniósł się w nim do aktualnego i wywołującego dużo wątpliwości prawnych problemu zawieszania terminów procesowych oraz materialnoprawnych. Referent przedstawił ewolucję postanowień zawartych w tzw. ustawie covidowej oraz rozbieżności orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego dotyczące ustalenia terminu, wyznaczającego początek obowiązywania analizowanych przepisów. W wystąpieniu Referent zwrócił uwagę na zmianę ustawowego modelu zawieszania terminów prawa administracyjnego z pierwotnego zawieszenia *ex lege* do pozostawienia możliwości zawieszenia terminu do decyzji organu administracji publicznej. Prelegent wskazał także na wątpliwości doktrynalne związane z możliwością zaliczenia przepisów prawa podatkowego do kategorii prawa administracyjnego w rozumieniu tzw. ustawy covidowej.

Na zakończenie obrad uczestnicy konferencji wysłuchali referatu dr. Jana Dytki (UJK) – „Uchwała bioetyczna w sprawie projektu eksperymentu medycznego i jej weryfikacja w trybie autokontroli”. Przeanalizowano w nim stronę formalną procedury przeprowadzania eksperymentu medycznego oraz tryb i determinanty postępowania przed komisją bioetyczną. Prelegent jako wniosek *de lege ferenda* wskazał na konieczność odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu przed komisją bioetyczną.

W ramach każdego z trzech paneli po wygłoszonych referatach odbywała się ożywiona dyskusja z udziałem referentów oraz pozostałych uczestników konferencji. Na zakończenie obrad prof. Zofia Duniewska poinformowała, że efektem konferencji będzie publikacja – monografia pt. „Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty”. Następnie w imieniu własnym i organizatorów podziękowała prelegentom i pozostałym uczestnikom za wartościowe, inspirujące referaty oraz naukową refleksję w ramach dyskusji, zapraszając zarazem do udziału w kolejnej – dwunastej już konferencji w ramach cyklu Łódzkich Spotkań Prawniczych.

Maria Karcz-Kaczmarek\*

Przemysław Wilczyński\*\*

DOI: 10.14746/spp.2022.2.38.13

---

\* Maria Karcz-Kaczmarek, dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: mkaczmarek@wpia.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4786-4872>.

\*\* Przemysław Wilczyński, dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: pwilczyński@wpia.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9678-4222>.

