



# Studia Prawa Publicznego

2023 • NR 1 (41)



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM





# **Studia Prawa Publicznego**

Sposób cytowania: „Studia Prawa Publicznego”

## **Redakcja czasopisma**

### **Naukowa Rada Doradcza**

Rainer Arnold (Uniwersytet w Regensburgu, Niemcy),  
Andrzej Bisztyga (Uniwersytet Zielonogórski, Polska),  
Mária Bujňáková (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),  
Gabriela Dobrovičová (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),  
Tadeusz Jasudowicz (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska),  
Jiří Jirásek (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy),  
Zdzisław Kędzia (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska),  
Mária Kiovská (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),  
Cezary Kosikowski (Uniwersytet w Białymstoku, Polska),  
Philip Langbroek (Uniwersytet w Utrechcie, Niderlandy),  
M<sup>a</sup> Cristina Hermida del Llano (Uniwersytet Króla Juana Carlosa w Madrycie, Hiszpania),  
Gabriella 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, Hanna Paluszkiewicz,  
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

2023 • NR 1 (41)

UNIwersytet  
IM. ADAMA MICKIEWICZA  
W POZNANIU



WYDAWNICTWO  
NAUKOWE

POZNAŃ 2023

**Redakcja naukowa**  
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2023



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

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”  
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki  
EWA WĄSOWSKA

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

Redaktor  
MARZENA URBAŃCZYK  
Redaktor techniczny i łamanie komputerowe  
REGINALDO CAMMARANO

ISSN (Online) 2720-2445 ISSN (Print) 2300-3936 DOI: 10.14746/spp

Wersja pierwotna 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. 12,50. Ark. druk. 13,125

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

# SPIS TREŚCI

<i>Słowo wstępne</i> (KRYSZYNA WOJTCZAK) .....	9
--	---

## I. ARTYKUŁY

ELŻBIETA URA, <i>Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat</i> .....	13
STANISŁAW PIEPRZNY, <i>Wojewoda w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego</i> .....	31
MAŁGORZATA MATERNIAK-PAWŁOWSKA, <i>Status prawny kobiet w wielkich kodyfikacjach cywilnych XIX wieku</i> .....	49
ŁUKASZ DUBIŃSKI, <i>Forma prawna zaleceń konserwatorskich</i> .....	65
ANNA PRACKA, <i>Tryb procedowania oraz przesłanki przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności</i> .....	91
KAROLINA ŚWIĄTEK, <i>Pozasądowe prawne modele kompensacji szkód medycznych – analiza prawno-porównawcza</i> .....	111

## II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

AGATA LIZAK, <i>Obowiązki dokumentacyjne dysponentów zabytków nieruchomych zagospodarowanych na cele użytkowe a praktyka stosowania art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i> .....	139
--	-----

## III. Z ORZECZNICTWA

KAMIL KŁOPOCKI, <i>Glosa do wyroku Sądu Unii Europejskiej z 9 lutego 2022 r. w sprawie T-791/19 – Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej – „Zasada państwa prawnego a współpraca krajów członkowskich Unii Europejskiej w obszarze ochrony konkurencji”</i> .....	159
---	-----

## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przegląd polskich opracowań naukowych

Marek Grzywacz, <i>Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego</i> , seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	183
--	-----



**Przegląd wybranych czasopism zagranicznych**

- Jean-Marc Sauvé, *Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés?*, (Zasada proporcjonalności strażnikiem wolności?) „Les Cahiers Portalis” 2018, vol. 5, no. 1 (opr. ANNA TRELA) ..... 193
- Xavier Magnon, Ariane Vidal-Naquet, *Le droit constitutionnel est-il un droit politique?* (Czy prawo konstytucyjne jest prawem politycznym?), „Les Cahiers Portalis” 2019, vol. 6, no. 1 (opr. ANNA TRELA) ..... 198

**V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

- Sprawozdanie z Ogólnokrajowej Konferencji Naukowej „Należyta staranność w VAT”, Poznań, 25 listopada 2022 r. (opr. DOMINIK MĄCZYŃSKI, EDGAR DROZDOWSKI) ..... 203



# TABLE OF CONTENTS

<i>Introduction (KRYSZYNA WOJTCZAK)</i> .....	9
---	---

## I. PAPERS

ELŻBIETA URA, <i>The evolution of the voivode's legal position and function over the years</i> .....	13
STANISŁAW PIEPRZNY, <i>The voivode in the system of security and public order bodies</i> .....	31
MAŁGORZATA MATERNIAK-PAWŁOWSKA, <i>The legal status of women in the great civil codifications of the 19th century</i> .....	49
ŁUKASZ DUBIŃSKI, <i>The legal form of conservation recommendations</i> .....	65
ANNA PRACKA, <i>The procedure and conditions for the transformation of perpetual usufruct into ownership</i> .....	91
KAROLINA ŚWIĄTEK, <i>Extrajudicial legal models of medical damage compensation – a legal and comparative analysis</i> .....	111

## II. COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

AGATA LIZAK, <i>The documenting duties of owners and property holders of historic buildings adapted for utility purposes and the practical application of article 25 point 1 of the Act on the Protection and Care of Historical Monuments</i> ..	139
---	-----

## III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

KAMIL KŁOPOCKI, <i>Case comment on the judgment dated 9 February 2022 in the case T- 791/19 Sped-Pro vs European Commission – “Rule of law principle and cooperation of the member states in the field of European policy on competition”</i> ..	159
--	-----

## IV. LITERATURE REVIEW

### Review of the Polish literature

Marek Grzywacz, <i>National resources security. Administrative law instruments (Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego)</i> , series Legal Monographs, C.H. Beck Publishers, Warszawa 2022 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	183
--	-----

---

### Review of foreign law journals

Jean-Marc Sauvé, <i>The principle of proportionality – the guardian of freedom?</i> (Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés?), “Les Cahiers Portalis” 2018, vol. 5, no. 1 (by ANNA TRELA) .....	193
Xavier Magnon, Ariane Vidal-Naquet, <i>Is constitutional law political law?</i> (Le droit constitutionnel est-il un droit politique?), “Les Cahiers Por- talis” 2019, vol. 6, no. 1 (by ANNA TRELA) .....	198

### V. REPORTS AND INFORMATION

Report on the National Scientific Conference titled “Due diligence in VAT”, Poznań, 25 November 2022 (by DOMINIK MĄCZYŃSKI, EDGAR DROZDOWSKI) .....	203
---	-----

## SŁOWO WSTĘPNE

Od opublikowania pierwszego numeru czasopisma „Studia Prawa Publicznego” z końcem pierwszego kwartału 2013 r. do czasu wydania jego 40. numeru w czwartym kwartale 2022 r. minęło 10 lat. W wymiarze czasowym to skromny Jubileusz czasopisma naukowego, w wymiarze opublikowanych na jego łamach tekstów – to znaczące bogactwo przekazanej Czytelnikom wiedzy naukowej z zakresu szeroko rozumianego prawa publicznego: krajowego, regionalnego i międzynarodowego. Wypowiedzi Autorów zwykle miały i mają formę artykułu naukowego, co nie oznacza, że ją wyczerpują. Znaczące z tego punktu widzenia są również naukowe rozważania Autorów opublikowane jako artykuły komentujące, polemiczne oraz z zakresu orzecznictwa polskich sądów i trybunałów (w tym glosy), recenzujące wyniki badań innych autorów opublikowanych w polskich i zagranicznych wydawnictwach (monografie) oraz w zagranicznych czasopismach naukowych (artykuły) czy obrazujące stan nauki w wymiarze celów prezentowanych podczas międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych.

Opublikowane prace badawcze, przy tak przyjętym wewnętrznym układzie czasopisma, choć zamknięte w formule zagadnień publicznoprawnych, tego zakresu badań nie wyczerpują. Prawo publiczne jest działem prawa nie tylko niezwykle rozbudowanym, lecz również dynamicznie zmienianym, co wymusza dokonywanie bieżących analiz i ocen. Nic dziwnego, że zainteresowanie polskich Autorów publikujących na łamach czasopisma instytucjami prawa publicznego nie słabnie. Wyraźnie rosnący jest także krąg reprezentowanych przez nich polskich uczelni i instytutów badawczych, wśród których są:

Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Europejski Instytut Studiów Międzynarodowych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet

Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Gospodarki Światowej, Uniwersytet Rzeszowski, Uniwersytet Zielonogórski, Politechnika Warszawska, Politechnika Wroclawska, Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie, Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN w Poznaniu, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa, Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych w Poznaniu.

Prawo publiczne nie zamyka się w granicach prawa krajowego (dawniej i aktualnie obowiązującego). Nie bez uzasadnienia w ostatnim 10-leciu Autorzy publikujący na łamach czasopisma „Studia Prawa Publicznego” niejednokrotnie sięgali do rozwiązań prawa Unii Europejskiej lub międzynarodowego prawa publicznego, w tym konwencji dotyczących praw człowieka. To, czy analizy podejmowali się badacze polskich czy zagranicznych uniwersytetów i instytutów naukowych, dla podjętego problemu badawczego było drugorzędne. Uwagi tej nie można jednak odnieść do opracowań, które pozwalały Autorom na porównania rozwiązań obowiązujących w różnych systemach prawnych, a także tych, które prezentowały rozwiązania szczególne przyjęte w danym państwie. Tym ostatnim zagadnieniem uwagę poświęcili Autorzy reprezentujący zagraniczne uniwersytety:

Uniwersytet Boloński (Włochy), Uniwersytet w Grazu (Austria), Kijowski Instytut Naukowy im. Tarasa Szewczenki (Ukraina), Papieski Uniwersytet Katolicki w Limie (Peru), Uniwersytet Króla Juana Carlosa w Madrycie (Hiszpania), Uniwersytet Masaryka w Brnie (Czechy), Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu (Czechy), Uniwersytet Roberta Schumana w Strasburgu (Francja), Papieski Uniwersytet Katolicki w Sao Paulo (Brazylia), Instytut Handlu Światowego Uniwersytetu w Bernie (Szwajcaria), Tbiliski Uniwersytet Państwowy im. Iwane Dżawachiwilego (Gruzja), Uniwersytet Amerykański w Tbilisi (Gruzja), Uniwersytet w Poczdamie (Niemcy), Uniwersytet Justusa Liebiga w Giessen (Niemcy).

Szeroki zakres naukowych rozważań podejmowali w ostatnich 10 latach nie tylko przedstawiciele nauki z afiliacją polskich i zagranicznych uczelni. Czasopismo „Studia Prawa Publicznego” było i jest otwarte także na publikację wyników badań naukowych prowadzonych przez praktyków – w latach minionych reprezentujących w szczególności:

Ministerstwo Skarbu Państwa, Biuro Rzecznika Finansowego w Warszawie, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegaturę w Poznaniu, Biuro Informacji Gospodarczej S.A., Biuro Krajowej Informacji Długów Telekomunikacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny, Wojewódzkie Sądy Administracyjne, Lokalny Sąd Administracyjny we Frankfurcie nad Odrą, Sąd Okręgowy w Koszalinie, Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Komendę Główną Policji, Komendę Powiatową Policji w Słupcy, Rezed Holding GmbH w Tbilisi, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Olsztynie oraz kancelarie: adwokackie, radców prawnych, notarialne, doradców podatkowych.

Ten znaczący potencjał naukowych rozważań (ogółem 560 autorских tekstów), opublikowanych w formie papierowej oraz on-line: w bazie AMUR (2013–2016), na platformie PRESSto (od 2017 r.), pomocniczo także na domowej stronie internetowej czasopisma „Studia Prawa Publicznego” – był możliwy z jednej strony dzięki dużemu zaangażowaniu Autorów nadesłanych opracowań (zarówno w polskiej, jak i angielskiej wersji językowej), z drugiej strony dzięki wysiłkowi Kadry Naukowej w recenzowanie złożonych artykułów. Dzięki Recenzentom (polskim i zagranicznym) procesowi publikacji mogły być poddane tylko opracowania pozytywnie ocenione, w tym te uwzględniające uwagi Recenzenta.

**Autorom i Recenzentom składam za to szczególne podziękowania.**

*Redaktor naczelny i naukowy SPP  
prof. UAM dr hab. Krystyna Wojtczak*



# I. ARTYKUŁY

ELŻBIETA URA\*

## Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat

### Wprowadzenie

Zainteresowania naukowe Dostojnej Jubilatki skupiają się na kilku płaszczyznach badawczych: pozycji prawnej wojewody, wolnych zawodach, podmiotach leczniczych oraz szkolnictwie wyższym i stopniach naukowych. Prezentowane przez nią rozważania są niezmiernie dociekliwe, nie tylko wskazują na rozwiązania prawne, lecz również ukazują ich mankamenty i luki w nich występujące. Opracowania dotyczące wskazanych wyżej zagadnień mają wielką wartość naukową i praktyczną, pod warunkiem, oczywiście, że stosujący prawo zechcą zapoznać się z ich treścią.

Owoce pierwszego tematu badawczego Jubilatki była praca doktorska *Pozycja wojewody w świetle przepisów prawa* napisana w 1985 r. pod kierunkiem prof. Zbigniewa Leońskiego. Monografia na ten temat ukazała się w 1986 r. Poszukując na przestani lat nowych pól badawczych, Jubilatka nie zapomniała o swoich pierwszych zainteresowaniach naukowych, czego przykładem jest chociażby obszerny artykuł *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej* opublikowany w 2021 r. w czasopiśmie naukowym „Studia Prawa Publicznego”.

---

\* Elżbieta Ura, prof. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: [aura@ur.edu.pl](mailto:aura@ur.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0001-6896-6790>.



W nawiązaniu do tych zainteresowań naukowych Jubilatki celem niniejszego artykułu jest przedstawienie w zarysie regulacji kształtujących pozycję prawną i funkcje wojewody od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Pozwoli to też na ukazanie podobieństw w przyjmowanych rozwiązaniach w poszczególnych okresach, a zwłaszcza ukształtowanie obecnej pozycji wojewody w nawiązaniu do regulacji międzywojennych i jego funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej. W całym analizowanym okresie, niezależnie od trybu powoływania (czy wcześniej) mianowania wojewody, wyraźnie zauważa się, że jest to stanowisko polityczne.

## 1. Wojewoda w okresie międzywojennym

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w skład państwa polskiego weszły obszary, na których funkcjonowanie organów administracji ukształtowane było przez państwa zaborcze. Zróżnicowanie co do istniejącego podziału terytorialnego oraz organizacji administracji państwowej powodowało konieczność podjęcia prac zmierzających do unifikacji struktur administracji<sup>1</sup>.

Pozycję prawną wojewody w systemie administracji terenowej określiła Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji<sup>2</sup>, która początkowo dotyczyła tylko obszarów byłego Królestwa Polskiego. Aktem tym przywrócono w centralnej Polsce, wzorem rozwiązań z czasów I Rzeczypospolitej Polskiej, województwa oraz wojewodów jako organy administracji zespolonej. Wojewodę mianował Naczelnik Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów (art. 2). Po uchwaleniu Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.<sup>3</sup> od 14 grudnia 1922 r. wojewodę mianował, przenosił i zwalniał ze stanowiska Prezydent Rzeczypospolitej. Wojewoda był:

a) przedstawicielem Rządu centralnego, sprawującym z jego ramienia władzę państwową i odpowiedzialnym wobec niego za zarząd województwa, sprawowany przez wojewodę przy pomocy urzędników, mianowanych dla poszczególnych działów administracji;

---

<sup>1</sup> J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 7; K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2021, nr 3(35), s. 9 i n.

<sup>2</sup> Dz.Pr.P.P. 1919 Nr 65, poz. 395.

<sup>3</sup> Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

b) odpowiedzialnym wykonawcą zleceń poszczególnych ministrów;  
c) zwierzchnikiem władz i urzędów, które mu podlegały, a także służbowym przełożonym urzędników tychże władz i urzędów.

Do zakresu jego działania przekazane zostały wszelkie sprawy administracji państwowej, z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej oraz urzędów ziemskich (art. 3). Jak zauważał J. Służewski, tak określone funkcje wojewody oznaczały, że był on odpowiedzialny za funkcjonowanie całej administracji w terenie, czyli i za działalność tych działów administracji, które jemu bezpośrednio nie podlegały<sup>4</sup>.

Przy wojewodzie działała Rada wojewódzka, której zadaniem było wydawanie opinii w sprawach poddanych pod jej obrady przez wojewodę, a nadto podejmowanie uchwał stanowczych w sprawach przekazanych jej przez ustawy. Skierowanie sprawy pod obrady Rady zależało od uznania wojewody. Zalecano jednak, by wojewoda zasięgał opinii pełnego składu Rady w sprawach gospodarczych i kulturalnych o większym znaczeniu dla województwa. Wojewoda miał prawo zawieszania uchwał Rady, przedkładając daną sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu ministrowi<sup>5</sup>. Rada składała się z przedstawicieli sejmików i rad miejskich miast stanowiących powiaty, po jednym z każdego z tych ciał, oraz z przedstawicieli poszczególnych działów administracji, zarówno wyłączonych spod zwierzchnictwa wojewody, jak i jemu podległych. Przewodniczącym Rady był wojewoda lub wyznaczony przez niego zastępca (art. 4, 5).

Pozycję wojewody wzmacniało uprawnienie do wydawania, na mocy ustaw i rozporządzeń ministrów, aktów prawnych o treści ogólnej, których warunkiem obowiązywania była promulgacja w dzienniku wojewódzkim<sup>6</sup>. Uszczegółowienie uprawnień wojewody znalazło się w przyjętym 13 listopada 1919 r. Rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów do ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r.<sup>7</sup>

Odrębny status prawny przyznany był Wojewodzie Śląskiemu na mocy Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> J. Służewski, op. cit., s. 11.

<sup>5</sup> M. Polinceusz, *Funkcje wojewody. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010, s. 65.

<sup>6</sup> M. Dziemińska-Masło, *Organizacja i funkcjonowanie terenowej administracji rządowej w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982, s. 131.

<sup>7</sup> Dz.U. 1919 Nr 90, poz. 490.

<sup>8</sup> Dz.U. 1920 Nr 73, poz. 497.

Kolejne zmiany w administracji terenowej zapowiedziane zostały w Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r.<sup>9</sup> Stanowiła ona, że administracja państwowa jest służbą publiczną i sprawują ją: administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy (art. 72). Zapowiadała, że dla celów administracji ogólnej Państwo będzie podzielone pod względem terytorialnym na obszary administracyjne, a mianowicie województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, natomiast organizację administracji rządowej, a w szczególności zakres działania jej organów, określić miał dekret Prezydenta Rzeczypospolitej. Ponadto wprowadzała zasadę zespolenia organów administracyjnych „w miarę możliwości w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”, co oznaczało możliwość zespolenia różnych działów administracji w województwie pod wojewodę.

Rozpoczęte prace unifikacyjne administracji zaowocowały wydaniem przez Prezydenta RP Rozporządzenia z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>10</sup>. Przepisy rozporządzenia obowiązywały na terenie całego państwa, z wyjątkiem województwa śląskiego. Władzami administracji ogólnej byli wojewodowie, Komisarz Rządu dla miasta stołecznego Warszawy, starostowie powiatowi i grodzcy, organy związków samorządu terytorialnego (art. 85). Rozporządzenie wskazywało też, że wojewodowie działają pod osobistą odpowiedzialnością, samodzielnie i jednoosobowo, z zastrzeżeniem kolegiального załatwiania spraw.

Wojewoda mianowany był przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych uchwalony przez Radę Ministrów (art. 7). Pod względem osobowym podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, pod względem służbowym – zależnie od rodzaju sprawy – Prezesowi Rady Ministrów oraz poszczególnym ministrom właściwym dla danego działu administracji państwowej (art. 8). Zgodnie z art. 14 mógł on uczestniczyć we wszystkich posiedzeniach kolegialnych organów administracyjnych działających na terenie województwa oraz im przewodniczyć.

Pozycję prawną wojewody w systemie administracji określały jego funkcje. Był on: 1) przedstawicielem rządu i 2) szefem administracji ogólnej. W sposób szczegółowy uprawnienia i obowiązki wojewodów jako przedstawicieli rządu określone zostały w Rozporządzeniu Rady

<sup>9</sup> Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

<sup>10</sup> Dz.U. 1928 Nr 11, poz. 86; tekst jedn. Dz.U. 1936 Nr 80, poz. 555 ze zm.

Ministrów z dnia 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu<sup>11</sup>. Zakres kompetencji wojewody z tytułu wykonywania funkcji reprezentanta rządu był bardzo szeroki<sup>12</sup>. Mógł on np. żądać całkowitego lub częściowego wstrzymania zarządzeń władz centralnych i zarządzeń władz i urzędów państwowych na obszarze województwa, jeżeli według jego oceny były one sprzeczne z polityką rządu lub niekorzystne dla interesów państwa. Rada Ministrów mogła te uprawnienia przyznać wszystkim lub poszczególnym wojewodom na czas określony lub do odwołania<sup>13</sup>.

Do wojewody wykonującego funkcję szefa administracji ogólnej należały wszystkie sprawy niewyłączone spod jego kompetencji wyraźnym przepisem prawa. Zadania w tym zakresie realizował wojewoda przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz władz administracji ogólnej (starostów), a także organów związków samorządu terytorialnego wypełniających zadania zlecone administracji ogólnej. Na mocy Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>14</sup> wojewoda uzyskał uprawnienia nadzorcze w stosunku do organów samorządu terytorialnego. W ramach tych uprawnień zatwierdzał wybór zawodowego wójta. Ponadto miał prawo tworzenia nowej gromady, zniesienia jej oraz zmiany granic w obrębie gminy.

Dalsze umocnienie pozycji wojewody nastąpiło po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>15</sup> Konstytucja utrzymała stan prawny sprzed jej uchwalenia, w tym rozporządzenie z 1928 r. Władze administracji ogólnej – jak podkreślał M. Jaroszyński – stanowiły wówczas „decydujący trzon w administracji terenowej i nadawały ton całej administracji państwowej tego okresu”<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Dz.U. 1931 Nr 66, poz. 546.

<sup>12</sup> W ramach tej funkcji do wojewody należało: wyłączne reprezentowanie rządu na uroczystościach państwowych, jeśli rząd nie wysłał swojego delegata; uzgadnianie działalności całej administracji państwowej na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii politycznej rządu; ogólny nadzór nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; uzgadnianie działalności administracji cywilnej, a także interesów gospodarczych województwa z potrzebami obronnymi państwa.

<sup>13</sup> Szerzej K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986, s. 13.

<sup>14</sup> Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.

<sup>15</sup> Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227.

<sup>16</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 43.

## 2. Model organów terenowych przyjęty w okresie PRL

Proces prac nad unifikacją stanu prawnego dotyczącego działania administracji przerwany został wybuchem II wojny światowej. Po zakończeniu wojny manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) w odniesieniu do administracji terenowej wskazywał tylko na rady narodowe i uspołecznionych przedstawicieli. Nie wymieniał wojewodów jako organów terenowych. Instytucję tę przywrócono Dekretem PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji I i II instancji<sup>17</sup>. Dekret ten utrzymał w niemalże niezminionej postaci zasady organizacyjne administracji rządowej określone rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928 r. Odmiennie normował jedynie tryb powoływania i odwoływania wojewodów oraz stosunek do terenowych organów przedstawicielskich<sup>18</sup>. Wojewodę powoływał początkowo PKWN, a od 31 grudnia 1944 r. Rząd Tymczasowy na wniosek ministra administracji publicznej, po zasięgnięciu opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej. Odwołania dokonywał Rząd na wniosek tegoż ministra. Wojewoda, co było nowością, podlegał kontroli społecznej wojewódzkiej rady narodowej i zobowiązany był do składania jej okresowo sprawozdań ze swej działalności<sup>19</sup>.

Tryb powoływania i odwoływania wojewodów na ziemiach odzyskanych regulował Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych<sup>20</sup>. Wojewodę na tych terenach powoływała i odwoływała Rada Ministrów na wniosek Ministra Ziem Odzyskanych<sup>21</sup>. W świetle regulacji powojennych wojewoda pozostawał, podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej, szefem zespolonych organów administracji ogólnej oraz przedstawicielem rządu, a ponadto był przewodniczącym wydziału wojewódzkiego rady narodowej. Ta ostatnia funkcja umożliwiała mu pośrednio wpływ na prace rady.

Zasadniczy zwrot nastąpił w 1950 r. z chwilą wejścia w życie Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>22</sup>. Ustawa zniósła dualizm terenowej administracji, przyjmując

<sup>17</sup> Dz.U. 1944 Nr 2, poz. 8.

<sup>18</sup> E. Ura, *Pozycja prawna wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1991, t. 9, s. 108.

<sup>19</sup> K. Wojtczak, *Pozycja prawna...*, s. 19.

<sup>20</sup> Dz.U. 1945 Nr 51, poz. 295.

<sup>21</sup> Szerzej M. Polinceusz, op. cit., s. 68.

<sup>22</sup> Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130.

zasadę jednolitości organizacji aparatu państwowego. Zniesione zostały istniejące organy terenowe w postaci starostów i wojewodów oraz samorządu terytorialnego. Ich kompetencje przekazane zostały prezydiom rad narodowych, kolegialnym organom wykonawczo-zarządzającym wybranym i odwoływanym przez rady (art. 37). Kompetencje wojewodów przejęły prezydya wojewódzkich rad narodowych (art. 41 ust. 1) jako organy wykonawcze i zarządzające tych rad. Taki stan usankcjonowała również Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>23</sup> i trwał on do 1973 r. Zmiana Konstytucji w dniu 22 listopada 1973 r.<sup>24</sup> i uchwalenie w tym samym dniu ustawy o zmianie ustawy o radach narodowych<sup>25</sup> wprowadziły nowe uregulowania, mocą których organy kolegialne na stopniu wojewódzkim i powiatowym (prezydya) zastąpiono organami monokratycznymi. Art. 42 Konstytucji określił, że terenowymi organami administracji państwowej oraz organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych byli wojewodowie, prezydenci lub naczelnicy miast, naczelnicy dzielnic i naczelnicy gmin. Terenowymi organami administracji stopnia wojewódzkiego byli wojewodowie oraz prezydenci miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa, miasta Łodzi i miasta Wrocławia. Terenowy organ administracji państwowej podlegał organowi administracji państwowej wyższego stopnia, a w zakresie wykonywania zadań ustalonych przez radę narodową – właściwej radzie narodowej.

Wojewoda powoływany był na czas nieoznaczony przez Radę Ministrów po zaopiniowaniu kandydatury przez właściwą wojewódzką radę narodową, co podkreślało brak powiązań z kadencyjnością rady. Organ właściwy do powołania wojewody odwoływał go z inicjatywy własnej bądź na wniosek rady wojewódzkiej, bądź na wniosek rady niższego stopnia.

Tak określona konstytucyjna pozycja wojewody rozwinięta została w wymienionej ustawie o zmianie ustawy o radach narodowych. Zgodnie z ustawą wojewoda był:

- organem wykonawczo-zarządzającym wojewódzkiej rady narodowej i w zakresie realizacji określonych przez nią zadań jej podporządkowany,
- terenowym organem administracji państwowej realizującym zakres kompetencji własnych,
- przedstawicielem rządu na terenie województwa.

<sup>23</sup> Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232.

<sup>24</sup> Dz.U. 1973 Nr 47, poz. 275.

<sup>25</sup> Dz.U. 1973 Nr 47, poz. 276.

Ponadto wojewodzie przyznano uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej.

Ponownie więc na stopniu wojewódzkim pojawiła się instytucja wojewody. Przywrócenie organów monokratycznych miało usprawnić procesy administrowania i zarządzania, a także ułatwić konkretyzację odpowiedzialności.

Po likwidacji powiatów w 1975 r.<sup>26</sup> zakres właściwości rzeczowej wojewodów poszerzył się. Wojewodom przekazanych zostało wiele spraw należących wcześniej do organów powiatowych, tym samym rozszerzony został zakres przedmiotowy ich działania<sup>27</sup>. Dodatkowo nastąpiło zwiększenie liczby województw z 17 do 49.

Ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL<sup>28</sup> dodano do Konstytucji art. 42a określający, że wojewodowie (i pozostałe organy administracji państwowej) sprawują administrację państwową na podstawie prawa oraz zgodnie z kierunkami ustalonymi przez organy nadrzędne. Wojewodowie i prezydenci miast stopnia wojewódzkiego byli przedstawicielami Rządu na swoim terenie. Te dwie podstawowe funkcje wojewody znalazły odzwierciedlenie również w ustawodawstwie zwykłym. Podkreślała je znowelizowana ustawa o radach narodowych<sup>29</sup>. Jako przedstawiciel rządu w terenie wojewoda był wykonawcą zadań i dyrektyw zleczanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów<sup>30</sup>.

Rozwinięcie funkcji wojewody znalazło wyraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody<sup>31</sup>.

Kolejne zmiany w systemie administracji terenowej dokonane zostały Ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>32</sup>, która uchyliliła ustawę o radach narodowych. Wojewoda został określony jako terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej. Nowelizacja tej ustawy z 16 czerwca 1988 r.<sup>33</sup> wprowadziła też zmiany co do trybu powoływania i odwoływania

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975 Nr 16, poz. 91).

<sup>27</sup> Szerzej M. Chmaja, *Geneza urzędu wojewody*, w: *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 19.

<sup>28</sup> Dz.U. 1976 Nr 5, poz. 29.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (tekst pierwotny Dz.U. 1958 Nr 5, poz.16; tekst jedn. Dz.U. 1975 Nr 26, poz.139).

<sup>30</sup> K. Wojtczak, *Pozycja prawna...*, s. 27–28.

<sup>31</sup> Dz.U. 1978 Nr 2, poz. 4.

<sup>32</sup> Dz.U. 1983 Nr 26, poz. 183 ze zm.

<sup>33</sup> Dz.U. 1988 Nr 19, poz. 130.



wojewodów. Do tego czasu wojewodę powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów – po uprzednim przedstawieniu opinii o kandydacie przez wojewódzką radę narodową. Natomiast od 1 stycznia 1989 r. wojewodę wybierała i odwoływała wojewódzka rada narodowa w głosowaniu tajnym. Ustawa ta określiła również zakres kompetencji wojewody, dzieląc je na:

- kompetencje zdecentralizowane, czyli realizowane przez wojewodę z tytułu wypełnianej funkcji organu wykonawczo-zarządzającego rady,
- kompetencje scentralizowane – wyłączone ustawowo z zakresu władczej właściwości rady,
- kompetencje z tytułu reprezentowania rządu na terenie województwa,
- kompetencje wobec przedsiębiorstw państwowych (funkcja organu założycielskiego) oraz wobec zakładu i innych jednostek państwowych<sup>34</sup>.

Wojewoda został zobowiązany do kierowania się w swych działaniach wytycznymi wojewódzkiej rady narodowej, przed którą ponosił bezpośrednią odpowiedzialność. Składał radzie sprawozdania ze swej działalności. Po rozpatrzeniu sprawozdań z wykonywania rocznego planu oraz budżetu rada podejmowała uchwały w sprawie ich przyjęcia, a następnie w tajnym głosowaniu – uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium wojewodzie. Nieudzielenie wojewodzie absolutorium było równoznaczne z jego odwołaniem<sup>35</sup>.

### **3. Ukształtowanie pozycji prawnej wojewody w wyniku reformy ustrojowej państwa**

Zasadnicza zmiana w usytuowaniu wojewody w systemie administracji terenowej nastąpiła w wyniku kolejnych zmian ówczesnej Konstytucji wprowadzonych ustawą z dnia 8 marca 1990 r.<sup>36</sup> i uchwalenia tego samego dnia ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>37</sup>. Przepisy znowelizowanej Konstytucji określiły wojewodę jako organ administracji rządowej i przedstawiciela rządu w województwie. Stworzony został dualizm administracji terenowej poprzez utworzenie na stopniu gminy samorządu

<sup>34</sup> E. Ura, op. cit., s. 111.

<sup>35</sup> M. Chmaj, op. cit., s. 19–20.

<sup>36</sup> Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 94.

<sup>37</sup> Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 (od 1 I 1999 r. zmieniła tytuł na ustawę o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm.)

terytorialnego, a na stopniu województwa – administracji rządowej. Wojewódzka administracja rządowa znalazła podstawy swego działania w Ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>38</sup>. Ustawa ta określiła podstawowe funkcje wojewody: przedstawiciela Rządu na obszarze województwa, organu rządowej administracji ogólnej i organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do decyzji wydawanych przez kierowników rejonowych urzędów rządowej administracji ogólnej i organów samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych przez te organy zleconych zadań administracji rządowej. W zakresie i na zasadach określonych w ustawach reprezentował Skarb Państwa oraz wykonywał obowiązki i uprawnienia organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych. W sprawach należących do jego właściwości wydawał zarządzenia, a w przypadkach wskazanych w ustawie i ustawach szczególnych wydawał przepisy prawa miejscowego.

Zakres uprawnień wojewody w stosunku do organów rządowej administracji specjalnej został poszerzony Ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. zmieniającą ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 1990 r.<sup>39</sup>

Tak określoną pozycję konstytucyjną wojewody utrzymała Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>40</sup>, zwana Małą Konstytucją (art. 69). Doprecyzowane jedynie zostało, w porównaniu do wcześniejszej konstytucyjnej regulacji, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a nie przedstawicielem rządu. Co do trybu powoływania i odwoływania, a także zakresu działania wojewodów odsyłała do ustawy.

#### 4. Określenie konstytucyjnej pozycji wojewody

W dniu 2 kwietnia 1997 r. uchwalona została nowa Konstytucja RP<sup>41</sup>. Stanowi ona w art. 152, że „[p]redstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda (ust. 1). Tryb powoływania i odwoływania oraz

<sup>38</sup> Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 123; tekst jedn. Dz.U. 1998 Nr 32, poz. 176.

<sup>39</sup> Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 498.

<sup>40</sup> Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426.

<sup>41</sup> Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

zakres działania wojewodów określa ustawa (ust. 2)". Jest to w zasadzie jedyny przepis Konstytucji dotyczący wojewody zawarty w rozdziale VI zatytułowanym „Rada Ministrów i administracja rządowa”. Jak wskazuje P. Czarny, „[z] przebiegu prac konstytucyjnych można wyciągnąć wniosek, że twórcy Konstytucji nie zamierzali dokonywać istotnych zmian w porównaniu ze «stanem przedkonstytucyjnym». Tak więc art. 152 ust. 1 stanowi w istocie pewne wskazanie adresowane do ustawodawcy zwykłego, a zatem w zasadzie nie podlega bezpośredniemu stosowaniu”<sup>42</sup>. Dalej autor zauważa, że ust. 2 tego przepisu przesądza, że „[z] samego ust. 1 nie można wyprowadzać wniosku o dopuszczalności podejmowania przez wojewodę czynności prawnych «w imieniu» Rady Ministrów i ze skutkiem prawnym dla niej”<sup>43</sup>.

W art. 152 zabrakło określenia, istniejącego we wcześniejszych postanowieniach konstytucyjnych, że wojewoda jest organem administracji rządowej. Funkcja przedstawiciela Rady Ministrów – jak podkreśla J. Ciapała – jest funkcją konstytucyjną (ustrojową) wojewody, determinującą „oblicze normatywne” tego organu. Przez pryzmat tej funkcji należy analizować wszystkie jego funkcje ustawowe<sup>44</sup>. Zgodnie z tak określoną pozycją normatywną wojewoda działa na płaszczyźnie politycznej<sup>45</sup>.

Przedstawiając konstytucyjną pozycję wojewody, wskazać też należy na art. 171 ust. 2, który przyznaje wojewodzie prawo nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego pod względem legalności działania. Natomiast szczegółowe zadania wojewody określają ustawy zwykłe<sup>46</sup>.

## 5. Zmiany wprowadzone z dniem 1 stycznia 1999 r. w wyniku drugiego etapu reformy ustrojowej

Do 1 stycznia 1999 r. tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewody nadal określała ustawa z 1990 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi w 1996 r. Nie naruszało to postanowień Konstytucji,

<sup>42</sup> P. Czarny, *Art. 152, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, pod red. P. Tulei, LEX/el 2021.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> J. Ciapała, *Administracja rządowa w terenie*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 416.

<sup>45</sup> M. Chmaj, K. Gołał, *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody*, w: *Status prawny wojewody...*, s. 26 i n.

<sup>46</sup> M. Polinceusz, *op. cit.*, s. 73.

która – jak wskazano wyżej – w art. 152 ust. 2 zagadnienia trybu powoływania i odwoływania wojewody oraz jego zakresu działania odsyłała do regulacji ustawowej.

W dniu 5 czerwca 1998 r. uchwalona została, w pakiecie ustaw wprowadzających drugi etap zmian ustrojowych w państwie, ustawa o administracji rządowej w województwie<sup>47</sup> uchylająca ustawę z roku 1990. Art. 1 tej ustawy określał, że administrację publiczną w województwie wykonywały: 1) organy administracji rządowej: a) wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej, b) organy administracji niezespółonej; 2) organy samorządu województwa. Przepis ten wskazywał wyraźnie na dualizm administracji publicznej w województwie, tj. wprowadzenie na tym stopniu zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Ponadto określał wojewodę jako organ „sprawujący władzę administracji ogólnej”.

J. Zimmermann wyrażał pogląd, że jest to „[o]kreślenie niejasne, którego sens jest dość wątpliwy. Wprowadzono tu bowiem określenie obce w dotychczasowej terminologii, dotyczącej ustroju administracji publicznej, której organy (zwłaszcza organy jednoosobowe) były i powinny być odróżniane od organów «władzy» [...]. Dodatkowe wątpliwości powoduje też określenie «administracja ogólna» – wprowadzone prawdopodobnie dla zaznaczenia, że kompetencje wojewody wobec kompetencji innych organów administracji publicznej w województwie mają rzeczywiście charakter «ogólny»”<sup>48</sup>. J. Dobkowski przyjmuje zaś, że „[k]ategoria władzy administracji ogólnej to pojęcie-narzędzie symptomatycznie oddające kształt relacji między określonymi organami administracyjnymi, z racji pełnionych funkcji ustrojowych w danej skali”<sup>49</sup>.

Zgodnie z art. 7 tej ustawy wojewoda był: 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; 2) zwierzchnikiem zespółonej administracji rządowej; 3) organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego [wskazać tu należy, że z dniem 1 stycznia 1999 r. samorząd terytorialny ustanowiony został w powiatach – nowych jednostkach terytorialnych utworzonych Ustawą z dnia 24 lipca 1990 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>50</sup> i na stopniu województwa – przyp. E.U.]; 4) organem wyższego stopnia

<sup>47</sup> Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 577; tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 80, poz. 872 ze zm.

<sup>48</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 190.

<sup>49</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa–Kraków 2007, rozdz. IV.1.

<sup>50</sup> Dz.U. 1990 Nr 96, poz. 603.

w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym; 5) reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Na mocy ustawy terenowe organy administracji rządowej w województwie zostały podzielone na dwie grupy: organy administracji zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody i organy administracji niezespolonej w województwie podległe bezpośrednio ministrom lub organom centralnym. Ustawa, wymieniając podstawowe funkcje wojewody, wskazała, że postanowieniami konstytucyjnymi, że jest on przedstawicielem Rady Ministrów w województwie i organem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Ponadto określiła, że wojewoda jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że celem takiego modelu było przyjęcie jako zasady zespolenia administracji rządowej pod zwierzchnictwem wojewody i od tej zasady należy dopuścić jedynie nieliczne wyjątki w postaci organów administracji niezespolonej (administracji specjalnej). Należy bowiem zahamować i zredukować rozrost tej administracji, który wiąże się ze scentralizowanymi modelami ustrojów administracyjnych, a model państwa zdecentralizowanego wiąże się z zespoleniem administracji terenowej. Pozycję kluczową w takiej administracji zajmować miał wojewoda<sup>51</sup>.

Jako organ właściwy do powołania wojewody ustawa wskazała, jak wcześniej, Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

## **6. Aktualne regulacje prawne kształtujące pozycję prawną i funkcje wojewody**

Obowiązująca ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie uchwalona została 23 stycznia 2009 r.<sup>52</sup> W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że ma być ona elementem reformy administracji publicznej, w ramach której ma zostać wzmocniona pozycja wojewody m.in. w zakresie jego funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie i poszerzonego katalogu funkcji. Katalog

<sup>51</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 180 Sejmu III kadencji, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/180/\\$file/druk%20nr%20180.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/180/$file/druk%20nr%20180.pdf) (dostęp: 31 VIII 2022).

<sup>52</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz.135 ze zm.

ten został nie tylko poszerzony w stosunku do wcześniej obowiązującej ustawy, lecz również w dalszym zakresie uzupełniony został ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o funkcje związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie i funkcje nadzorcze wojewody wykorzystywania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, w ramach których zatwierdza sporządzane przez starostów, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, plany realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ich zmiany. Wojewoda występuje do starosty o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie, wykazu nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie czy też wykazu postępowań sądowych, sądowno-administracyjnych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie. Jeżeli starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej nie podejmuje w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki działań określonych w ustawie o gospodarce względem nieruchomości Skarbu Państwa w województwie albo nieruchomości będących przedmiotem zbycia lub udostępnienia z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, wojewoda może zobowiązać starostę, w formie pisemnej, do podjęcia określonego działania w terminie nie krótszym niż 14 dni roboczych od dnia otrzymania pisma, w granicach przyznaných staroście środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. W przypadku niewykonania tego zobowiązania przez starostę w wyznaczonym terminie wojewoda może podjąć działanie określone w zobowiązaniu w imieniu Skarbu Państwa. Funkcja ta wyraźnie wzmacnia pozycję wojewody w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Poza wyżej opisaną dodaną funkcją związaną z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie, wojewoda zgodnie z ustawą jest: 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; 2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; 3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie; 4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności; 5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji; 6) reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach

określonych w odrębnych ustawach; 7) organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego; 8) organem kontrolującym pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Przyjęte rozwiązania wyraźnie podporządkowały wojewodę Prezesowi Rady Ministrów zarówno w sferze służbowej, jak i osobowej. Prezes Rady Ministrów kieruje bowiem działalnością wojewody, wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazywania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy, a ponadto sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów mogą zostać scedowane na ministra właściwego do spraw administracji publicznej, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewodów oraz rozstrzygnięcia sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów.

Do wyłącznej kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy też powoływanie i odwoływanie wojewody. Powołanie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ustawa, po raz pierwszy w historii regulacji pozycji prawnej wojewody, wprowadziła kryteria, które musi spełnić kandydat na wojewodę<sup>53</sup>. Jednakże ustawą z dnia 19 listopada 2015 r., która weszła w życie z dniem 27 listopada 2015 r.<sup>54</sup>, skreślono wymóg legitymowania się kandydata na wojewodę 3-letnim stażem pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi i przyjęto w to miejsce wymóg rękojmi należytego wykonywania obowiązków wojewody. W ten sposób wprowadzono wymóg całkowicie nieweryfikowalny, dający swobodną ocenę co do „rękojmi” dla organu powołującego.

---

<sup>53</sup> Na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która: posiada obywatelstwo polskie; posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków wojewody (ten wymóg wprowadzony został ustawą z dnia 19 XI 2015 r. w miejsce wymogu 3-letniego stażu pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi); nie może być skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; korzysta z pełni praw publicznych i cieszy się nieposzlakowaną opinią.

<sup>54</sup> Ustawa o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1960). Była to pierwsza ustawa Sejmu nowej kadencji po zmianie rządów w 2015 r. Jej projekt wpłynął do Sejmu 16 XI 2015 r. i w tym samym dniu ustawa głosami nowej partii rządzącej została uchwalona; Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 20 XI 2015 r.



Ustawa, podobnie jak wcześniejsze, określa też podstawowe zadania, które wojewoda wykonuje w ramach funkcji przedstawiciela Rady Ministrów. Jak zauważa J. Zimmermann, ustawa „[o]dstąpiła od poprzedniego, bardzo niejasnego ogólnego określenia wojewody jako organu «sprawującego władzę administracji ogólnej». W obecnej regulacji nie ma już definicji wojewody, a została ona zastąpiona enumeratywnym wyliczeniem funkcji tego organu (art. 3). Suma tych funkcji, a także suma odpowiadających im zespołów kompetencji, składa się teraz na jego ogólne określenie”<sup>55</sup>.

Wojewoda określony został wyraźnie (poprzez umieszczenie w katalogu jego funkcji) organem administracji rządowej zespolonej w województwie, a do jego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Będąc organem administracji rządowej zespolonej w województwie, jest on jednocześnie zwierzchnikiem tej administracji. Utrzymany został zatem model zwierzchnictwa wojewody nad kierownikami służb, inspekcji i straży tworzących administrację zespoloną w województwie. W ramach tego zwierzchnictwa wojewoda kieruje rządową administracją zespoloną w województwie i koordynuje jej działalność. J. Zimmermann zwraca uwagę, że nie można tu jednak mówić o kierownictwie, rozumianym jako najsilniejsza więź organizacyjna między organami administracyjnymi, pomimo użycia przez ustawodawcę zwrotu „kieruje”<sup>56</sup>. Autor słusznie też wskazuje, że przyjmowane w doktrynie podstawowe rodzaje (płaszczyzny) zespolenia w odniesieniu do funkcji wojewody nie mają charakteru absolutnego, np. zespolenie organizacyjne i finansowe nie znajdują odniesienia do komendanta wojewódzkiego Policji, gdyż komendy wojewódzkie nie są włączone organizacyjnie do urzędu wojewódzkiego, a finansowanie Policji następuje z budżetu centralnego. Również zespolenie osobowe przejawiać się może w zapewnieniu wojewodzie wpływu bezpośredniego lub pośredniego na obsadę personalną służb, inspekcji i straży<sup>57</sup>. Zespolenie kompetencyjne zaś polega na wykonywaniu przez kierowników administracji zespolonej kompetencji wojewody w jego imieniu z ustawowego upoważnienia bądź wykonywaniu przez nich własnych, ustawowo określonych kompetencji, we własnym imieniu.

<sup>55</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 240.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 249–250.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 249.

## Podsumowanie

Krótkie przedstawienie rozwiązań prawnych określających pozycję prawną wojewody od początku II Rzeczypospolitej, poprzez okres Polski Ludowej, a następnie kolejne reformy ustrojowe w nowych warunkach politycznych i gospodarczych, aż do obecnych uregulowań wykazało, że w zasadzie w całym tym okresie wojewoda stanowi nierozzerwalny element ustroju terenowej administracji z szerokim zakresem funkcji i kompetencji. Przyjęcie w wyniku reform ustrojowych, zapoczątkowanych w 1990 r., modelu nawiązującego do tradycji samorządu terytorialnego i administracji rządowej czyni z wojewody nie tylko silny organ polityczny (choćby poprzez realizowanie funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie), lecz również organ rządowej administracji zespolonej w województwie i zwierzchnika tej administracji. Ostatni okres, zapoczątkowany w 2015 r., pozycję wojewody w systemie organów terenowych jeszcze bardziej umocnił.

## THE EVOLUTION OF THE VOIVODE'S LEGAL POSITION AND FUNCTION OVER THE YEARS

### Summary

The aim of this article is to present legal solutions showing the legal position and basic functions of a voivode, taking into account the definition of his constitutional position in the period from the Second Republic of Poland to the present. This is an organ of government administration that has appeared in the system of administrative bodies since the interwar period, with the exception of the years 1950–1973. This interval was the result of the solutions adopted in the Act of 20 March 1950 on local organs of uniform state authority. The competences of voivodes were then assumed by the presidencies of the voivodeship national councils as the executive and managing bodies of these councils. It was not until the amendment of the Constitution on 22 November 1973 and the enactment on the same day of the Act amending the Act on National Councils that new regulations were introduced, whereby collegial bodies at the voivodeship and powiat levels (presidia) were replaced with monocratic bodies.

The solutions adopted in 1999 clearly refer to the interwar solutions, rendering the voivode both the representative of the Council of Ministers in the voivodeship and granting them many competences as a result, as well as the head of the combined government administration in the voivodeship. Recent years and changes in legislation (not least in the Act on the Voivode and Government Administration in the Voivodeship) have significantly strengthened the voivode's position as a political body. The adopted solutions have clearly subordinated the voivode to the Prime

Minister in both the official and personal sphere. The Prime Minister directs the activity of the voivode, issuing guidelines and orders in this respect, demanding the submission of reports on the activity of the voivode and conducting a periodic evaluation of their work, in addition to supervising the activity of the voivode based on the criterion of the compliance of his/her actions with the policy of the Council of Ministers.

**Keywords:** voivode – unification of government administration – functions of the voivode – legal solutions

### BIBLIOGRAFIA

- Chmaj M., *Geneza urzędu wojewody*, w: *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 9–23.
- Chmaj M., Golat K., *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody*, w: *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 24–54.
- Ciapała J., *Administracja rządowa w terenie*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 402–445.
- Czarny P., *Art. 152*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, pod red. P. Tulei, LEX/el 2021.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa–Kraków 2007.
- Dziemińska-Masło M., *Organizacja i funkcjonowanie terenowej administracji rządowej w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Polinceusz M., *Funkcje wojewody. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010.
- Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
- Ura E., *Pozycja prawna wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1991, t. 9, s. 103–120.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9–53.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

STANISŁAW PIEPRZNY\*

## Wojewoda w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego

### Wprowadzenie

Wybór tematu artykułu do jubileuszowego wydania czasopisma naukowego „Studia Prawa Publicznego” w swej treści uzasadnia, choćby w niewielkim zakresie, nawiązanie do dorobku naukowego Jubilatki – Redaktora naczelnego i naukowego tego czasopisma. Pani Profesor Krystyna Wojtczak w swojej działalności naukowej, obok wielu innych obszarów badawczych, zajmowała się też pozycją prawną wojewody w systemie administracji publicznej<sup>1</sup>. Dedykowanie jej artykułu o tej problematyce pozwoli więc poszerzyć to zagadnienie, zwłaszcza w odniesieniu do funkcji wojewody, jaką pełni on w systemie organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Celem publikacji jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na najważniejsze kwestie związane z efektywnością takiego organizacyjno-funkcjonalnego usytuowania wojewody w systemie organów administracji rządowej, w którym wojewoda jest z jednej strony zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, z drugiej zaś jest równocześnie organem tej administracji. Te dwie wyodrębnione funkcje mogą budzić pytania i wątpliwości właśnie w kontekście efektywności

---

\* Stanisław Pieprzny, prof. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: [spieprzny@ur.edu.pl](mailto:spieprzny@ur.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-4154-8860>.

<sup>1</sup> K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986; eadem, *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9 i n.

działania tych zespolonych służb, inspekcji i straży, które wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

### **1. Uprawnienia wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w wyniku reformy ustrojowej w 1990 r.**

Uwzględnienie zadań wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga przede wszystkim krótkiej analizy rozwiązań prawnych przyjętych w wyniku reformy ustrojowej państwa w 1990 r., która związana była ze stworzeniem nowego modelu zarządzania lokalnego opartego na dualistycznym sposobie wykonywania administracji przez terenowe organy rządowej administracji ogólnej i samorząd terytorialny utworzony w gminie<sup>2</sup>. Terenowe organy administracji rządowej w województwie podzielone zostały na organy administracji ogólnej (wojewoda i kierownicy urzędów rejonowych) oraz organy administracji specjalnej, podporządkowane bezpośrednio właściwym ministrom. W tym czasie tworzone też nowe formacje w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego (Policję<sup>3</sup>, Straż Graniczną<sup>4</sup>, Państwową Straż Pożarną<sup>5</sup>). Organy tych formacji usytuowane zostały w strukturze administracji specjalnej i funkcjonowały w ramach hierarchicznego podporządkowania. Wojewodzie, jako organowi administracji ogólnej, przyznane zostały w stosunku do nich określone uprawnienia, rozszerzone zmianą ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 8 sierpnia 1996 r.<sup>6</sup> – na przykład co najmniej raz na 6 miesięcy (przed zmianą tej ustawy – okresowo) odbywał narady z organami administracji specjalnej działającymi na obszarze województwa w celu uzgadniania działalności wszystkich organów administracji rządowej między sobą i z polityką

<sup>2</sup> Na mocy Ustawy z dnia 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 123) i Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 IV 1990 r. o Policji (tekst pierwotny Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179; tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1882 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 12 X 1990 r. o Straży Granicznej (tekst pierwotny Dz.U. 1990 Nr 78, poz. 462; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1061 ze zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst pierwotny Dz.U. 1991 Nr 88, poz. 400; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1969 ze zm.).

<sup>6</sup> Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 498.

rządu, opiniował powoływanie i odwoływanie kierowników będących organami administracji specjalnej, których zasięg działania obejmował obszar województwa lub jego część, chyba że odrębne przepisy stanowiły inaczej, mógł też wystąpić z umotywowanym wnioskiem o ich odwołanie.

Określone obowiązki w stosunku do wojewody ustawa nakładała również na organy administracji specjalnej. Były one zobowiązane do: uzgadniania z wojewodą projektów normatywnych aktów prawnych; zapewniania zgodności swoich działań z zaleceniami wojewody, a w przypadku niemożności ich realizacji – niezwłocznego informowania wojewody o występujących trudnościach; składania informacji, a na wniosek wojewody – bieżących wyjaśnień w zakresie swojej działalności na obszarze województwa. Organy administracji specjalnej były też obowiązane, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów, przedstawiać wojewodzie, na jego żądanie, wyjaśnienia w każdej sprawie prowadzonej na obszarze województwa. Komendanci Policji zobowiązani byli dodatkowo do przedkładania informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz – na żądanie wojewody – do przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszaniu prawa.

W wyniku zmiany ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, wprowadzonej w 1996 r., wojewodzie przyznane zostały rozszerzone uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wykonywał jako przedstawiciel Rady Ministrów na obszarze województwa. Zapewniał i koordynował współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków. W tym zakresie miał on prawo wydawać zalecenia wszystkim terenowym organom administracji rządowej, działającym na obszarze województwa, w tym organom administracji specjalnej. O wydanych zaleceniach organom administracji specjalnej wojewoda niezwłocznie informował właściwego ministra, który mógł wstrzymać wykonanie zaleceń i wystąpić o rozstrzygnięcie sprawy do Prezesa Rady Ministrów. W tych sprawach wojewodzie przyznano również prawo żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub służbowego wobec

każdego pracownika administracji specjalnej działającej na terenie województwa, który dopuścił się naruszenia prawa<sup>7</sup>.

Prawo wydawania zaleceń było istotnym instrumentem oddziaływania wojewody na organy administracji specjalnej (a także, w określonych sytuacjach, na organy gmin). Ustawa nie wyjaśniała jednakże prawnego charakteru tych zaleceń. Miały one charakter wiążący dla organów administracji specjalnej, które miały obowiązek podjęcia działań zgodnych z zaleceniami wojewody, a w przypadku niemożności realizacji zaleceń – niezwłoczne informowanie wojewody o występujących trudnościach.

Jako przedstawiciel Rady Ministrów wojewoda wykonywał i koordynował także zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa wynikające z odrębnych przepisów.

Zmiany wprowadzone w 1996 r. zapoczątkowały ponadto proces zespalandia organów terenowych z wojewodą. Do podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie (wojewoda, kierownicy urzędów rejonowych oraz organy gminy w zakresie zadań zleconych) ustawa włączyła kierowników służb i inspekcji (inspekcji handlowej, konserwatora zabytków i kuratora oświaty) działających w imieniu wojewody. Do struktury urzędu wojewódzkiego włączone zostały również jednostki organizacyjne niemające wyodrębnionych organów administracyjnych, takie jak: Państwowa Straż Rybacka, Straż Łowiecka. Do służb i inspekcji zespolonych z wojewodą nie zostały włączone wówczas inne organy wykonujące zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa. Organy Policji, podstawowej formacji powołanej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, pozostały nadal w systemie administracji specjalnej.

## **2. Zmiany wprowadzone w wyniku zespolenia administracji rządowej w województwie**

Zasadnicze zmiany w systemie terenowych organów administracji rządowej w województwie i określeniu funkcji wojewody wprowadzone zostały Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>8</sup>. Ustawa ta, wraz z ustawami z tego samego dnia

---

<sup>7</sup> Por. szerzej E. Ura, *Funkcje wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1998, t. 23, s. 21 i n.; J. Maćkowiak, *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej (próba oceny)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 21.

<sup>8</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 577; tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 80, poz. 872.



o samorządzie powiatowym<sup>9</sup> i o samorządzie województwa<sup>10</sup> wprowadziła od 1 stycznia 1999 r. kolejny etap reformy ustrojowej państwa. Jak zauważył J. Dobkowski, celem reformy było „[...] odejście od dominacji pierwiastka rzeczowego w organizacji terytorialnej administracji publicznej na rzecz stworzenia silnych i kompleksowych systemów terytorialnych, na czele których stałby organ o szczególnym statusie ustrojowym. Organ ten – z racji powierzenia mu władzy administracji ogólnej – odpowiadałby za całość zjawisk związanych z instytucjonalną sferą administrowania w danej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego państwa, w szczególności w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”<sup>11</sup>. Ustanowienie wojewody jako organu odpowiedzialnego za rezultat działania administracji rządowej w województwie oznaczało przypisanie mu odpowiedzialności politycznej za skutki działań własnych oraz działań służb, inspekcji i straży działających pod jego zwierzchnictwem, a nie tylko za właściwe wykonywanie swoich obowiązków<sup>12</sup>.

W wyniku tej reformy terenowe organy administracji rządowej specjalnej podzielone zostały na: organy administracji zespolonej (służby, inspekcje, straże) działające pod zwierzchnictwem wojewody oraz organy administracji niezespolonej podporządkowane bezpośrednio ministrom lub kierownikom urzędów centralnych. W ten sposób przyjęto, jako regułę, zasadę zespolenia, a zasadę specjalizacji – jako wyjątek przy budowie terenowej administracji rządowej<sup>13</sup>. W ten sposób pojęciem służby, inspekcje i straże objęto wszystkie policje administracyjne mające związek z lokalnym życiem zbiorowym, których podstawowym zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako wartości dobra wspólnego, ponieważ – jak zwracał trafnie uwagę S. Kasznica – o ile administracja świadcząca ma na celu bezpośrednie lub pośrednie zaspokojenie potrzeb publicznych, o tyle działalność policji administracyjnych zmierza jedynie do usunięcia tego wszystkiego, co zagraża interesowi publicznemu przy użyciu przede wszystkim pozostającego do ich dyspozycji przymusu państwowego<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1526 ze zm.

<sup>10</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576; tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 547 ze zm.

<sup>11</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 119.

<sup>12</sup> M. Stec, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Materiały szkoleniowe*, z. 2, Warszawa 1998, s. 16.

<sup>13</sup> J. Dobkowski, op. cit., s. 119.

<sup>14</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 136.

### 3. Uprawnienia wojewody w stosunku do organów administracji zespolonej właściwych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego

Układ organów administracji rządowej w województwie zorganizowany na mocy ustawy z 1998 r. nie został naruszony w wyniku uchwalenia kolejnej ustawy określającej pozycję prawną i podstawowe funkcje wojewody, tj. Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>15</sup>. Tak jak wcześniej, w ustawie przyjęto rozwiązanie, że organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują zadania określone w ustawach bądź w imieniu wojewody – z ustawowego upoważnienia, bądź w imieniu własnym – jeżeli ustawy tak stanowią. O tym, czy dany organ jest w strukturze administracji zespolonej decydują ustawy szczególne<sup>16</sup>.

Cechą charakterystyczną jest to, że organy administracji zespolonej w województwie są podwójnie podporządkowane: z jednej strony wojewodzie – jako zwierzchnikowi administracji zespolonej, z drugiej zaś – odpowiedniemu organowi centralnemu, który zazwyczaj występuje do wojewody z wnioskiem o powołanie lub odwołanie organu terenowego. Dla przykładu: zgodnie z art. 8 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>17</sup> wojewódzki lekarz weterynarii podlega, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego na obszarze swojej właściwości, Głównemu Lekarzowi Weterynarii. Czynności wynikające ze stosunku pracy wobec niego wykonuje wojewoda w porozumieniu z Głównym Lekarzem Weterynarii (art. 9 ust. 2); zgodnie z art. 53 ust. 4 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>18</sup> wojewódzkiego inspektora transportu drogowego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora; podobnie – wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego powołuje i odwołuje wojewoda

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 135 ze zm.

<sup>16</sup> W skład tej administracji wchodzi m.in. komendant wojewódzki Policji (art. 6 ust. 1 ustawy o Policji), komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej (art. 11 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), wojewódzki inspektor inspekcji handlowej (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Handlowej), wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska), wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 80 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane), wojewódzki inspektor transportu drogowego (art. 51 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym), wojewódzki lekarz weterynarii (art. 5 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej).

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2629 ze zm.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 180 ze zm.

za zgodą Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 87 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>19</sup>). Wyjątek w takim sposobie powoływania organów administracji zespolonej w województwie dotyczy: 1) komendanta wojewódzkiego Policji, który – zgodnie z art. 6b ustawy o Policji – jest powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody; 2) komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (PSP), którego powołuje, zgodnie z art. 12 ustawy o PSP, spośród oficerów PSP, minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego PSP złożony po uzyskaniu zgody wojewody. Odwołanie komendanta następuje przez tegoż ministra po uzyskaniu opinii wojewody.

Ponadto w strukturze organów administracji rządowej w województwie funkcjonują wyodrębnione jednostki organizacyjne wykonujące zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego podległe bezpośrednio wojewodzie (np. Państwowa Straż Rybacka działająca na podstawie Ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym<sup>20</sup>).

Jako przedstawiciel Rady Ministrów wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach (np. w ustawie o stanie klęski żywiołowej, ustawie o stanie wyjątkowym). Współdziałanie organów administracji w zakresie zapobiegania tym zagrożeniom zapewnia w takich sytuacjach przede wszystkim wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, jako organ pomocniczy wojewody, powoływany przez wojewodę.

Istotne dla bezpieczeństwa i porządku publicznego są też zadania wojewody w zakresie wykonywania zadań systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego<sup>21</sup>. Należy do niego planowanie, organizowanie, koordynowanie systemu oraz nadzór nad systemem na terenie województwa. W celu realizacji tych zadań sporządza wojewódzki plan

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 883 ze zm.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 18 i n. Ustawy z dnia 8 IX 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1720).

działania systemu. Wojewoda prowadzi też, w systemie teleinformatycznym, ewidencję szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych, centrów urazowych dla dzieci i jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego na terenie województwa. W przypadku wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>22</sup> lub gdy w ocenie wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego skutki zdarzenia mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób, koordynator ten informuje niezwłocznie wojewodę o potrzebie postawienia w stan podwyższonej gotowości wszystkich lub niektórych podmiotów wykonujących działalność leczniczą, działających na obszarze danego województwa. W takiej sytuacji wojewoda może nałożyć, w drodze decyzji administracyjnej, na podmioty wykonujące działalność leczniczą obowiązek pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Wojewoda jest też, o czym wspomniano, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa<sup>23</sup>. W tym zakresie do jego zadań należy m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa oraz realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego i zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Zarządza on, organizuje i prowadzi szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu zarządzania kryzysowego. Jak trafnie analizuje A. Pakuła, w odniesieniu do zarządzania kryzysowego daje się zauważyć różnicowanie charakteru zadań wojewody. W fazie przygotowania i zapobiegania są to zadania o charakterze koordynacyjnym, kreujące instrumenty niezbędne do sprawnego współdziałania. W fazie zaś reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową i usuwania jej skutków wojewoda jednoznacznie zostaje mocą stosownych przepisów usytuowany na pozycji pomiotu sprawującego kierownictwo<sup>24</sup>. Autor zauwa-

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.

<sup>23</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 26 IV 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 261 ze zm.).

<sup>24</sup> A. Pakuła, *Rola terenowej administracji publicznej w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106, s. 123–134.

za też wątpliwości co do prawnego charakteru zaleceń wydawanych przez wojewodę w stosunku do starostów, podkreślając, że starostowie nie mogą pominąć tych zaleceń, aczkolwiek prowadzi to pośrednio do podporządkowania starosty wojewodzie, ale – co podkreśla – tylko w określonym merytorycznym, zadaniowym, nie zaś ustrojowym obszarze. Jest to usprawiedliwione wyłącznie tym, że „[z]arządzanie kryzysowe jednakże, jako kryzysowe właśnie, to bez wątpienia obszar nadzwyczajnych sytuacji, a takie przecież ze swej natury wymagają nadzwyczajnych metod i środków”<sup>25</sup>.

Nie można tu też zapominać o tych zadaniach wojewody realizowanych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa wynikających z odrębnych ustaw (np. ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej).

#### **4. Odmienności w zakresie zespolenia organów Policji z wojewodą**

Wyodrębnienie z dniem 1 stycznia 1999 r. organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej wpłynęło na zmiany w usytuowaniu terenowych organów Policji<sup>26</sup>, które włączone zostały (podobnie jak organy PSP) w strukturę organów administracji zespolonej. Do ustawy o Policji wprowadzono nową treść art. 6 ust. 1, zgodnie z którym organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach: związanych z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią. W ten sposób ustawa wskazała na zakres przedmiotowy, w którym komendant wojewódzki Policji działa jako organ samoistny. Wykonywanie natomiast zadań „w imieniu” lub „z upoważnienia” powoduje, że

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> S. Pieprzny, *Zmiany prawno-organizacyjne w Policji w latach 1990–2007*, w: *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 107 i n.

odpowiedzialność za wykonanie tych zadań ponosi wojewoda. Wyjątek stanowią tu zadania w płaszczyznach, w których komendant wojewódzki wykonuje je w imieniu własnym. Oznacza to, że we wszystkich innych przypadkach, aniżeli wskazane, organem właściwym w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa jest wojewoda. Taki podział zadań jest właściwy, gdyż sprawy przekazane komendantowi do realizacji wyłącznie w imieniu własnym są specyficzne, wymagające wiedzy specjalistycznej i wykonywane są przy zastosowaniu szczególnych środków prawnych<sup>27</sup>. Oczywiście właściwość wojewody wynika tu z istoty zespolenia kompetencyjnego. Wykonuje on określone zadania przy pomocy komendanta wojewódzkiego działającego w jego imieniu z ustawowego upoważnienia. W tej sytuacji trudno mówić o merytorycznej odpowiedzialności wojewody za działania Policji. Jak zauważa J. Dobkowski, „[...] na rzecz wojewody nie działają całe jednostki organizacyjne, lecz jedynie kierownicy [...], co w zestawieniu ze specyficznymi zasadami ustroju wewnętrznego policji administracyjnych rodzić może pytanie o podmiot, któremu zostanie przypisany ostateczny skutek działania takich instytucji. Funkcjonują one przecież w powiązaniach hierarchicznych, z których *ex definitione* wynika relacja kierownictwa organizacyjnego i służbowego oraz ponoszenie pełnej odpowiedzialności za ich działania przez organ nadrzędny (przełożonego). [...] odpowiedzialność [wojewody – przyp. S.P.] ogranicza się tylko do tych spraw, w których skuteczne mogą się okazać środki ingerencji prawnej”<sup>28</sup>.

Uprawnienia wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikają nie tylko z faktu ustanowienia go, zgodnie z ustawą o Policji, organem bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa, lecz także z wykonywanej funkcji przedstawiciela Rady Ministrów. Realizując tę funkcję, wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa i może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej.

Spośród inspekcji, służb i straży zespolonych z wojewodą Policji został powierzony najszerszy zakres zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wskazuje na to nie tylko przepis art. 6 ustawy o Policji, stanowiący, że wojewoda jako organ bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonuje zadania w tym zakresie przy pomocy

<sup>27</sup> Idem, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 186–187.

<sup>28</sup> J. Dobkowski, op. cit., s. 242–243.



komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu, lecz także ustawowa definicja Policji. Zgodnie z art. 1 Policja jest uzbrojoną i umundurowaną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

O ile Policja wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na zasadzie ogólnej klauzuli kompetencyjnej wskazanej już w jej ustawowej definicji, o tyle pozostałe policje administracyjne mają ściśle wyspecjalizowany charakter, wykonują – można powiedzieć – „fragmenty” bezpieczeństwa i porządku publicznego określone ustawami. Np. do podstawowych zadań PSP należy m.in.: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. Inspekcja Transportu Drogowego powołana została do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi, z wyjątkiem pojazdów wymienionych w ustawie. Przepisy ustawy nie naruszają przewidzianych w odrębnych ustawach obowiązków i uprawnień organów publicznych w zakresie kontroli przestrzegania przepisów. Inspekcja Weterynaryjna realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego.

O szczególnej pozycji organów Policji w systemie administracji zespolonej świadczy też fakt, że mimo ich usytuowania w systemie tej administracji stopień zespolenia jest inny aniżeli pozostałych służb, inspekcji czy straży. Wpływ wojewody na powołanie komendanta wojewódzkiego Policji ograniczony został do wyrażania opinii o kandydacie na komendanta. W przypadku nieotrzymania takiej opinii minister, na wniosek Komendanta Głównego Policji, może powołać komendanta wojewódzkiego po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii. Odmiennie jest również zespolenie kompetencyjno-zadaniowe. Co prawda komendant wojewódzki Policji działa w imieniu wojewody z ustawowego upoważnienia we wszystkich sprawach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale ustawowo wyodrębnione zostały kategorie spraw, które stanowią wyłączną właściwość komendanta. W tym przypadku ustawa o Policji rozszerza ogólną klauzulę przyjętą w ustawie o administracji rządowej w województwie,

że organy administracji zespolonej wykonują, oprócz zadań w imieniu wojewody, zadania w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią.

Inny jest też zakres zespolenia finansowego. Z dniem 1 stycznia 1999 r. środki finansowe przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania jednostek wojewódzkich Policji przekazane zostały wojewodom, będącym dysponentami części budżetu. W powiecie natomiast koszty funkcjonowania Policji pokrywane były z dotacji celowych z budżetu państwa przekazywanych do budżetu powiatu z budżetu wojewody oraz budżetu powiatu, który mógł pokryć część kosztów funkcjonowania Policji. Rozwiązania te w praktyce okazały się niewłaściwe, podział środków finansowych nie uwzględniał specyfiki wydatków Policji i ograniczał komendantów wojewódzkich w zakresie działań nadzorczych nad gospodarką finansową w jednostkach powiatowych i miejskich. Zasady finansowania Policji uległy zmianie w 2002 r., gdyż zmieniona ustawa o Policji określiła, że koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa z części sprawy wewnętrzne. Takie rozwiązanie zapewnia Komendantowi Głównemu Policji możliwość podejmowania decyzji o przyznaniu środków z uwzględnieniem realizacji najważniejszych przedsięwzięć i do komend najbardziej obciążonych zadaniami<sup>29</sup>.

I w końcu, odrębności widoczne są w zespoleniu organizacyjnym. Art. 53 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie określa, że organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego. Taką odrębną ustawą jest właśnie ustawa o Policji, która w art. 6g wyraźnie podkreśla, że komendant wojewódzki Policji wykonuje swoje zadania przy pomocy podległej mu komendy. Natomiast szczegółowe zasady organizacji i zakresu działania komendy określa, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, Komendant Główny Policji<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Por. szerzej J. Przygodzka, *Ewolucja systemu finansowania Policji w aspekcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego*, w: *Policja w strukturach administracji publicznej. Materiały poseminaryjne*, pod red. A. Babińskiego, B. Bogdalskiego, Szczytno 2005, s. 22 i n.

<sup>30</sup> Por. Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 IX 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (tekst jedn. Dz. Urz. KGP 2013, poz. 50).



## 5. Rozporządzenia porządkowe wojewody jako jedna z form realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Rozpatrując uprawnienia wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym ochrony życia, zdrowia i mienia mieszkańców, należy również wspomnieć o prawie wojewody do wydawania przepisów porządkowych, będących szczególnymi przepisami prawa miejscowego. Uprawnienie przyznane wojewodzie w tym zakresie umożliwia, jak podkreśla M. Kasiński, szybką i skuteczną reakcję na powstające nagle zagrożenia dla wymienionych wartości, w tym także wypełnianie w skali województwa luk prawnych w systemie prawa obowiązującego<sup>31</sup>. Zgodnie bowiem z art. 60 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących – jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozporządzenia takie ustanawiają na czas określony zakazy lub nakazy określonego w nich zachowania się. Wynika to z faktu, że jest on organem właściwym w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa i w przypadku kwalifikowanego zagrożenia dla ważnych interesów powinien reagować, aby mu zapobiec bądź przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się jego skutków, a także te skutki usuwać, w tym w formie rozporządzeń porządkowych, pod warunkiem że zachodzi taka konieczność. Jak zauważa M. Karpiuk, ustawodawca nie nakłada takiego obowiązku, gdyż posługuje się zwrotem „może”, zatem rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawia uznaniu wojewody, chociaż celem regulacji jest zabezpieczenie dóbr określonych we wskazanym artykule ustawy, a nie „ewentualne” ich zabezpieczenie<sup>32</sup>.

Rozporządzenia porządkowe wojewody mogą przewidywać kary grzywny za naruszenie przepisów w nich zawartych, wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Rozporządzenia te są niezwłocznie przekazywane Prezesowi Rady Ministrów,

<sup>31</sup> M. Kasiński, *Dylematy działalności prawotwórczej wojewody*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Stahl, Łódź 2012, Lex/el.

<sup>32</sup> M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, nr 4, s. 21–34.

marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie działania rozporządzenie ma być stosowane. Prezes Rady Ministrów uchyla, w trybie nadzoru, akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe ustanowione przez wojewodę, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchylać z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności.

### Podsumowanie

Uprawnienia wojewody w sprawach związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, można podzielić na:

- uprawnienia w stosunku do organów rządowej administracji zespolonej, wynikające głównie z funkcji zwierzchnika tej administracji i funkcji przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa;
- uprawnienia w stosunku do organów rządowej administracji niespolonej, wynikające z funkcji przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa;
- uprawnienia do podejmowania środków prawnych wynikających z funkcji wykonawczych;
- uprawnienia wynikające z funkcji organu bezpieczeństwa publicznego na obszarze województwa;
- uprawnienia szczególne wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym i ustaw szczególnych.

Nie wglębiając się w historyczne odniesienia do wojewody w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy zauważyć, że obowiązujący układ tego systemu, choć może niedoskonały, w dużym stopniu centralizuje pozycję wojewody w stosunku do organów rządowej administracji zespolonej w województwie. W znacznie mniejszym zakresie wojewoda ma uprawnienia władcze w stosunku do terenowej rządowej administracji niespolonej. Jest to uzasadnione faktem licznych kompetencji wojewody, a przede wszystkim tym, że jest on przedstawicielem Rady Ministrów odpowiedzialnym za wykonywanie polityki Rady Ministrów na obszarze województwa. W tym zakresie wojewoda m.in. zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa, a także utrzymania

porządku publicznego, ochrony praw człowieka, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ponadto wojewoda ocenia stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Wojewoda wykonuje i koordynuje też zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego. Szczegółowe uprawnienia wojewody w zakresie realizacji zadań organu właściwego w sprawach bezpieczeństwa publicznego na obszarze województwa, jakim wojewoda został ustanowiony, określone zostały w ustawach szczególnych. Ustawy te wskazują też na środki prawne stosowane przez wojewodę celem realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, w tym środki władcze – wydawanie decyzji administracyjnych.

Podjmując próbę oceny, czy zakres uprawnień wojewody w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego nie jest zbyt rozległy, powiedzieć można, że teoretycznie rękojmią legalności jego działań jest system sprawowanego nad nim nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a także sądowa kontrola wydawanych aktów prawa miejscowego. W praktyce jednak obserwuje się, zwłaszcza w ostatnich latach i obecnie, wyraźne ignorowanie prawa przez organy władzy publicznej. W tym kontekście rodzi się pytanie, czy kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży działający pod zwierzchnictwem wojewody, który jest organem politycznym – przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, oraz podlegli tym kierownikom funkcjonariusze i pracownicy mogą korzystać z prawa odmowy wykonania poleceń niezgodnych z prawem. Zgodnie z przepisami – tak, praktyka pokazuje, że nie. Dlatego nasuwa się refleksja, że pozycja wojewody w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz w scentralizowanym systemie służb, inspekcji i straży jest bardzo autonomiczna.

## THE VOIVODE IN THE SYSTEM OF SECURITY AND PUBLIC ORDER BODIES

### Summary

The aim of the article is to present the position of the voivode in the system of security authorities and public order in the voivodeship and its powers in relation to managers' services, inspections and guards constituting the combined administration

in the voivodeship. These powers developed since the introduction of the system reform in 1990 in relation to the creation of a dualism of local administrative bodies: local government at the commune level and local general government administration bodies.

The basic rights of the voivode in the scope of safety and public order are currently defined in the Act of 23 January 2009 on the voivode and government administration in the voivodship. The Law the Police of 6<sup>th</sup> of April 1990 states that it is a body of security and public order at the voivodeship level, and that the voivodeship police chief represents the voivode in performing tasks in that regard, except for matters related to operational and exploratory investigations and prosecution of offences, as well as issuing individual administrative acts, if the laws so provide. The performance of tasks by the voivodeship police chief on behalf of the voivode does not mean, however, that the voivode is an official superior over the chief of police. Nor does grouping and superintendence imply the organisational inclusion of the auxiliary apparatus of the voivodeship chief of police in the provincial office, since it is the sovereign decision of the Chief Police Officer to determine the principles of organisation and the scope of action of chiefs. There is also no financial integration.

The article also points out that the Act on the Voivode and Government Administration in the Voivodship defines the basic functions of the voivode, which include those related to public security and order in the voivodship. Particular tasks arising from these functions are defined by special laws, endowing the voivode with appropriate legal means for implementing these tasks, including authoritative means.

**Keywords:** Police – voivode – public safety and order – powers – combined administration

## BIBLIOGRAFIA

- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, nr 4, s. 21–34.
- Kasiński M., *Dylematy działalności prawotwórczej wojewody*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Stahl, Łódź 2012, Lex/el.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Maćkowiak J., *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej (próba oceny)*, „*Państwo i Prawo*” 1998, nr 2, s. 20–37.
- Pakuła A., *Rola terenowej administracji publicznej w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2016, t. 106, s. 123–134.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Zmiany prawno-organizacyjne w Policji w latach 1990–2007*, w: *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007, s. 95–119.

- 
- Przygodzka J., *Ewolucja systemu finansowania Policji w aspekcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego*, w: *Policja w strukturach administracji publicznej. Materiały poseminaryjne*, pod red. A. Babińskiego, B. Bogdalskiego, Szczytno 2005.
- Stec M., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Materiały szkoleniowe*, z. 2, Warszawa 1998.
- Ura E., *Funkcje wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1998, t. 23.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9–53.



MAŁGORZATA MATERNIAK-PAWŁOWSKA\*

## Status prawny kobiet w wielkich kodyfikacjach cywilnych XIX wieku

### Wprowadzenie

Współczesne prawo cywilne swoimi korzeniami sięga XIX w., kiedy to jego podstawowe instytucje zostały kompleksowo uregulowane w trzech kodeksach cywilnych: francuskim Code Civil z 1804 r., zwanym od 1807 r. Kodeksem Napoleona, austriackim Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch z 1811 r., znanym powszechnie jako ABGB, oraz niemieckim Bürgerliche Gesetzbuch z lat 1896–1900, występującym pod skrótem BGB<sup>1</sup>. W literaturze historycznoprawnej kodeksy te zwykło się określać jako Wielkie Kodyfikacje Cywilne, gdyż od chwili ich powstania aż po dzień dzisiejszy wywierają wpływ na kształt europejskiej nauki prawa cywilnego. Kodeksy te pochodzą z różnych epok historycznych. Różne były zarówno motywy i cele ich powstania, jak i leżące u ich podstaw przesłanki ideologiczne. Kodeks Napoleona był rezultatem zmian społecznych i politycznych zachodzących w rewolucyjnej i napoleońskiej Francji, nacechowanych antyfeudalnym dążeniem do likwidacji instytucji *ancien regime* i niwelacji pozostałości

---

\*Małgorzata Materniak-Pawłowska, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [malgorzata.materniak-pawlowska@amu.edu.pl](mailto:malgorzata.materniak-pawlowska@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0001-6568-2039>.

<sup>1</sup> Code Napoleon 1804 [dalej „Kodeks Napoleona”], w: S. Zawadzki (wyd.), *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1860, passim; *Powszechna Księga Ustaw Cywilnych dla wszystkich krajów dziedzicznych niemieckich monarcho austriackiej* [dalej „ABGB”], Wiedeń 1811, passim; *Kodeks cywilny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej* [dalej „BGB”], Poznań 1933.

prawnych społeczeństwa stanowego. Odmienne, powstały w tym samym czasie austriacki kodeks cywilny ABGB był efektem wieloletnich prac kodyfikacyjnych zmierzających do unifikacji źródeł i instytucji prawa prywatnego w wieloetnicznej i różnorodnej pod względem obszarów prawnych monarchii habsburskiej. Natomiast wprowadzony u schyłku XIX stulecia niemiecki kodeks cywilny BGB był jednym z elementów zjednoczenia Niemiec i przewycięzania istniejących tam od wieków partykularyzmów prawnych. Kodeksy francuski i austriacki wywodziły się z osiemnastowiecznej filozofii prawa natury, z jej indywidualistycznym traktowaniem podmiotów prawa prywatnego i niechęci do korporacyjnych z natury osób prawnych, kodeks niemiecki zaś był efektem triumfującego w drugiej połowie XIX w. pozytywizmu prawniczego oraz niemieckiej pandektystyki wraz z jej jurysprudencją pojęć ujmujących normy prawa prywatnego w sposób abstrakcyjny, a instytucje prawa cywilnego – odmiennie od dwóch poprzednich – w sposób solidarystyczny. Choć kodeksy te powstały w różnych warunkach politycznych, a ich pierwotna treść z biegiem lat ulegała daleko idącym rewizjom, to ich niezmiennym walorem było stworzenie ram prawnych gwarantujących nienaruszalność praw indywidualnych jednostki, opartych na poszanowaniu jej podstawowych praw podmiotowych w zakresie prawa cywilnego oraz respektowaniu autonomii woli w ich realizacji. Do praw tych zaliczano: równość i powszechność praw cywilnych, traktowanie małżeństwa jako umowy cywilnej, zagwarantowanie nienaruszalności własności prywatnej, swobodę kształtowania stosunków cywilnoprawnych w drodze umowy oraz autonomię woli jednostki w zakresie dysponowania jej prawami spadkowymi. Prawom tym towarzyszył jednak cały katalog ograniczeń i wyłączeń, w szczególności dotyczących kobiet, których sytuacja prawna w zakresie praw cywilnych w stosunku do mężczyzn daleka była od deklarowanej równości i powszechności podmiotów prawa cywilnego w każdym ze wspomnianych kodeksów. Upośledzenie to zostało zniwelowane dopiero w następnym stuleciu<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 13–15.



## 1. Pozycja prawna kobiety we francuskim prawie cywilnym

### 1.1. Status prawny kobiety w zakresie prawa osobowego i prawa rodzinnego osobowego

Napoleon na jednym z posiedzeń Rady Stanu, na którym omawiano projekty przepisów prawa osobowego i rodzinnego przyszłego kodeksu cywilnego, miał powiedzieć: „Natura uczyniła z kobiety naszego niewolnika”<sup>3</sup>. To paternalistyczne traktowanie kobiet wynikało z tradycji społeczeństwa kultywującego patriarchalny model rodziny i stosunków małżeńskich. W efekcie stanowisko prawne kobiety w tym najnowocześniejszym i najbardziej postępowym w owym czasie kodeksie cywilnym niewiele odbiegało od jej sytuacji w czasach *ancien regime*. Kodeks Napoleona w art. 8 deklarował, że: „[k]ażdy Francuz używać będzie praw cywilnych”<sup>4</sup>. Oznaczało to, że kobieta we Francji jest podmiotem praw cywilnych, ale już nie przesądzało o równości tych praw wobec mężczyzn. Przeciwnie, przyznanie kobiecie zdolności prawnej nie szło w parze z przyznaniem jej pełnej zdolności do czynności prawnych. Od chwili urodzenia kobieta pozostawała zawsze pod czyjąś władzą, opieką lub nadzorem – ojca w okresie panieńskim, męża w małżeństwie czy też rady rodzinnej po jego śmierci. Ograniczenia w samodzielności podejmowania działań prawnych w prawie francuskim czyniły kobietę wieczyście małoletnią. Szczególnie widoczne było to w postanowieniach Kodeksu Napoleona w zakresie prawa małżeńskiego i rodzinnego<sup>5</sup>.

Kodeks Napoleona traktował małżeństwo jako umowę, której zawarcie dochodzi do skutku przez zgodne oświadczenia obu stron złożone przed urzędnikiem stanu cywilnego. Wiek uprawniający do zawarcia małżeństwa dla mężczyzn wynosił 18 lat, a dla kobiet 15 lat<sup>6</sup>. Wola nupturientów musiała być zgodna z wolą rodziców, a właściwie ojca, ponieważ w przypadku różnicy zdań rodziców, uznawano zezwolenie ojca za dostateczne<sup>7</sup>. Ojciec dzięki tej prerogatywie kontrolował przyszłość swoich dzieci, ponieważ do niego należały najważniejsze decyzje dotyczące ich życia. Jednak to jedynie niewielkie utrudnienie

<sup>3</sup> Eadem, *Historia prawa*, Warszawa 1993, s. 252.

<sup>4</sup> Kodeks Napoleona, art. 8.

<sup>5</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne...*, s. 203.

<sup>6</sup> Kodeks Napoleona, art. 144.

<sup>7</sup> Ibidem, art. 148.

w porównaniu z codziennością, która czekała przyszłą żonę. Co prawda małżonkowie zobowiązani byli do wzajemnej wierności, wsparcia i opieki<sup>8</sup>, jednak dodatkowo Kodeks Napoleona zobowiązywał męża do ochrony, natomiast żonę do posłuszeństwa<sup>9</sup>. Kobieta, godząc się dobrowolnie na zamążpójście, zyskiwała bezpieczeństwo, ale w zamian musiała poddać się zupełnie woli męża. Obowiązek posłuszeństwa wobec męża pociągał za sobą wymierne skutki. Żona zmuszona była przyjąć nazwisko męża i podążać za małżonkiem, gdziekolwiek ten nie postanowiłby zamieszkać, oraz posiadać takie samo obywatelstwo<sup>10</sup>. Mężatce przypisana była zdolność prawna, ale jej zdolność do czynności prawnych ograniczał wymóg uzyskania zgody męża. Kobieta zamężna nie miała zdolności procesowej – samodzielnie nie mogła wytoczyć powództwa ani dokonywać innych czynności procesowych bez upoważnienia męża<sup>11</sup>. Upoważnienie męża nie było potrzebne jedynie w sprawach kryminalnych, policyjnych lub po upoważnieniu przez sędziego<sup>12</sup>. Jedyne czynności, których mogła dokonać bez ingerencji męża, to podpisanie aktu małżeństwa i sporządzenie testamentu<sup>13</sup>. Jej uczestnictwo w instytucji opieki, która miała na celu ochronę rodzinnego majątku w przypadku śmierci jednego lub obojga rodziców, było ograniczone. Tylko matka lub krewna wstępna mogła być opiekunką i członkinią rady familijnej<sup>14</sup>, a nawet wtedy wyznaczano jej specjalnego doradcę<sup>15</sup>. Natomiast jeżeli opiekunka wyszła ponownie za mąż, co mogła zrobić dopiero po upływie 10 miesięcy od rozwiązania poprzedniego małżeństwa, rada familijna decydowała o tym, czy wciąż może sprawować tę funkcję<sup>16</sup>.

Jedną z niewielu pozostałości rewolucyjnych zdobyczy w prawie rodzinnym była dopuszczalność rozwiązania małżeństwa przez rozwód. Została jednak ograniczona do trzech przypadków, a ponadto obwarowana dodatkowymi wymogami wobec kobiet. Mąż mógł wniesić o rozwód w przypadku niewierności żony<sup>17</sup>, natomiast ona tylko jeśli mąż

<sup>8</sup> Ibidem, art. 212.

<sup>9</sup> Ibidem, art. 213.

<sup>10</sup> Ibidem, art. 214.

<sup>11</sup> Ibidem, art. 215.

<sup>12</sup> Ibidem, art. 216 oraz art. 218.

<sup>13</sup> Ibidem, art. 226.

<sup>14</sup> Ibidem, art. 442.

<sup>15</sup> Ibidem, art. 391.

<sup>16</sup> Ibidem, art. 228.

<sup>17</sup> Ibidem, art. 229.

przyjmował konkubinę w ich wspólnym domu<sup>18</sup>. Warto dodać, że kara za cudzołóstwo, wynikająca z Kodeksu karnego wydanego w 1810 r., była surowsza dla kobiet niż dla mężczyzn. Żona za zdradę była zamknięta w domu poprawczym na okres od trzech miesięcy do dwóch lat, natomiast niewiernemu mężowi wymierzana była jedynie grzywna<sup>19</sup>. Inną przyczyną rozwodu mogło być skazanie małżonka na karę hańbiącą czy też „gwałty, srogość lub obelgi ciężkie”<sup>20</sup>. Dopuszczano też rozwód za obopólną zgodą, jednak był on opatrzony trudnymi do spełnienia warunkami. Nawet Napoleon w czasie rozwodu z Józefiną nie spełnił wszystkich wymaganych formalności<sup>21</sup>. Mimo ograniczenia możliwości korzystania z tej instytucji niekiedy stanowiła ona jedyną szansę na uwolnienie się spod władzy męża, który traktował żonę źle lub marnotrawił jej majątek. Świadczą o tym archiwalne zapisy sądów, które orzekały o rozwiązaniu małżeństw na podstawie Kodeksu Napoleona na centralnych ziemiach polskich w latach 1808–1852. Na ich podstawie liczebność rozwodzącej się populacji można oszacować na około 2000 par. Główną przyczyną rozwodów okazywała się przemoc fizyczna. Nic więc dziwnego, że wśród osób inicjujących procesy rozwodowe wyraźnie przeważały kobiety, ponieważ to mężczyźni częściej uciekali się do przemocy<sup>22</sup>.

Niezwykle silną w stosunku do uprawnień kobiety była pozycja mężczyzny – ojca w rodzinie. Sprawował on pełną władzę rodzicielską oraz zarządzał majątkiem dzieci<sup>23</sup>, mógł stosować wobec nich przymus, żądając zamknięcia w miejscu odosobnionym na miesiąc bez podania motywów<sup>24</sup>. Te szczególne instrumenty wykonywania władzy rodzicielskiej nie przysługiwały matce. Ojciec miał więc szerokie kompetencje i zajmował uprzywilejowaną pozycję w rodzinie. Kodeks Napoleona zwalniał też mężczyzn z jakiegokolwiek odpowiedzialności za dzieci pozamałżeńskie, wprowadzając zakaz poszukiwania ojca i występowania o alimenty<sup>25</sup>. Redaktorami Kodeksu kierowała w tym wypadku obawa

<sup>18</sup> Ibidem, art. 230.

<sup>19</sup> Ibidem, art. 298.

<sup>20</sup> Ibidem, art. 231.

<sup>21</sup> T. Wysłobocki, *Obywatelki. Kobiety w przestrzeni publicznej we Francji przełomu wieków XVIII i XIX*, Kraków 2014, s. 332.

<sup>22</sup> P. Pomianowski, *Rozwód w XIX wieku na centralnych ziemiach polskich. Praktyka stosowania Kodeksu Napoleona w latach 1808–1852*, Warszawa 2018, s. 132–134.

<sup>23</sup> Kodeks Napoleona, art. 389.

<sup>24</sup> Ibidem, art. 376.

<sup>25</sup> Ibidem, art. 340.

przed skandalami, w których mężczyźni – mężowie i ojcowie mogli być narażeni na naruszenie „spokoju domowego ogniska”. I w tym przypadku dobro rodziny chronione było rozwiązaniami, które zapewniały korzyści jedynie mężczyznom<sup>26</sup>.

## 1.2. Status kobiety w zakresie zobowiązań i praw majątkowych

Podobnie jak w prawie osobowym i rodzinnym również w zakresie praw majątkowych prawa kobiet w Kodeksie Napoleona zostały znacząco ograniczone. Wynikało to z przypisania kobiecie służebnej roli w rodzinie i niesamodzielności kobiety w życiu społecznym. Monopol i przewaga władzy mężczyzn rozciągały się na majątek i prawa majątkowe kobiet. Przed ślubem to ojciec rozporządzał majątkiem córki, natomiast po ślubie – jej mąż. Ustrojem ustawowym w małżeństwie była wspólność majątkowa, jednak zarząd majątkiem sprawował jedynie mąż<sup>27</sup>. Nawet jeśli małżonkowie zdecydowali się na umowy ustroj majątkowy, to i tak wszystkie postanowienia, które naruszały prawa przysługujące mężowi, były uznawane za nieważne. Kobiety posiadające majątek posagowy oraz perafernalny mogły zarządzać tym ostatnim jedynie za zgodą męża. Ten wyjątkowo przychylny kobietom rodzaj ustroju umownego nie znalazł się w Kodeksie Napoleona w celu polepszenia materialnej sytuacji kobiet. Redaktorzy tłumaczyli jego istnienie szacunkiem dla tradycji<sup>28</sup>.

Równie znacząco ograniczona była zdolność kobiety – mężatki do czynności prawnych w zakresie prawa zobowiązań. Kodeks Napoleona wyliczał wśród osób niezdolnych do zawierania umów: małoletnich, ubezwłasnowolnionych i właśnie mężatki<sup>29</sup>. Stawiając kobiety zamężne na równi z dziećmi, odmawiano im czynienia darowizn, zbywania składników własnego majątku, ustanawiania zapisów hipotecznych oraz nabywania pod tytułem darmym lub obciążliwym bez zgody męża<sup>30</sup>. Nie mogła zatem mężatka zaciągać żadnych zobowiązań, a wszelkie ustalenia poczynione przez nią w tej materii bez zezwolenia męża,

<sup>26</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne...*, s. 203–206.

<sup>27</sup> Kodeks Napoleona, art. 1421.

<sup>28</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne...*, s. 216–217.

<sup>29</sup> Kodeks Napoleona, art. 1124.

<sup>30</sup> Ibidem, art. 217.

a nawet za upoważnieniem sędziego, nie obciążały majątków wspólności majątkowej małżeńskiej<sup>31</sup>. Wyjątek stanowiły akty sporządzone przez żonę, która zawarła je w ramach własnej działalności gospodarczej<sup>32</sup>. Oczywiście kobieta nie mogła trudnić się żadnym zawodem ani prowadzić handlu bez zgody męża. Nawet jeżeli mąż wyraził zgodę, to według art. 4 Kodeksu handlowego z 1807 r. kobieta nie mogła rozporządzać otrzymanym wynagrodzeniem. Podsumowując, w zakresie praw cywilnych określonych postanowieniami Kodeksu Napoleona kobiety zostały zrównane z mężczyznami jedynie w zakresie prawa spadkowego<sup>33</sup>.

## 2. Status prawny kobiety w austriackim prawie cywilnym

### 2.1. Status prawny kobiety w zakresie prawa osobowego i osobowego małżeńskiego

Status prawny kobiety w austriackim kodeksie cywilnym z 1811 r. w zasadzie nie odbiegał od regulacji przyjętych w tym względzie w prawodawstwie cywilnym francuskim. Także i on naznaczony był przewagą uprawnień mężczyzny i patriarchalnym traktowaniem kobiety w rodzinie i małżeństwie. ABGB deklarował formalną równość i powszechność praw cywilnych, które – jako pierwszy – wyprowadzał wprost z praw natury<sup>34</sup>. W rzeczywistości ABGB ograniczał prawa osobowe jednostki ze względu na: wiek, niedojrzałość, wyznanie niechrześcijańskie, pochodzenie ze związku pozamałżeńskiego, stan majątku i tryb życia<sup>35</sup>. Oprócz wyżej wymienionych okoliczności ograniczenie praw osobowych dotyczyło również osób, którym sąd zabronił zarządzać własnym majątkiem, uznając je za marnotrawców. Co ciekawe, ABGB wśród osób, których prawa osobowe zostały ograniczone, nie wymieniał kobiet. Jednak wiele przepisów szczegółowych regulujących ich sytuację odbiegało od proklamowanych przez kodyfikatorów zasad równości<sup>36</sup>.

Kobiety zostały potraktowane nierówno w przepisach regulujących małżeństwo i stosunki rodzinne. Austriacki kodeks cywilny określał

<sup>31</sup> Ibidem, art. 1426.

<sup>32</sup> Ibidem, art. 220.

<sup>33</sup> Ibidem, art. 745.

<sup>34</sup> ABGB, § 16.

<sup>35</sup> Ibidem, § 21.

<sup>36</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne...*, s. 110.

małżeństwo jako umowę<sup>37</sup>. Faktycznie, decyzja o wyborze męża należała zazwyczaj do rodziców przyszłej panny młodej, choć w warstwie mieszczańskiej panny miały większy wpływ na decyzje dotyczące własnego małżeństwa. W kodeksie proklamowana została ogólna zasada równości obowiązków małżonków wobec siebie. Strony miały być wierne sobie i przyzwolicie się ze sobą obchodzić<sup>38</sup>. Jednak już następny artykuł zaprzecza równości małżonków, uznając męża za głowę rodziny<sup>39</sup>. Miał on zarządzać gospodarstwem domowym i miał decydujący głos właściwie w każdej sprawie. Wskutek przyznania mężczyźnie pozycji głowy rodziny kobieta została zdegradowana do roli drugoplanowej. Miała zagwarantowane przyzwoite utrzymanie, jednak kosztem zupełnej zależności od męża, który mógł decydować nawet o sposobie spędzania przez nią wolnego czasu<sup>40</sup>. Kobieta przyjmowała nazwisko małżonka wraz z jego stanem, nawet jeśli oznaczało to dla niej towarzyską degradację. Była zobowiązana mieszkać z mężem i uzyskać jego pozwolenie, jeśli chciała zmienić miejsce zamieszkania lub otrzymać paszport. Jej zadaniem było posłusznie pomagać mężowi w gospodarstwie i miejscu pracy oraz wykonywać jego polecenia<sup>41</sup>. Podobnie została rozwiązana kwestia obowiązków rodzicielskich. ABGB zobowiązywał oboje rodziców do wychowywania dzieci, czyli troszczenia się o ich życie i zdrowie, utrzymywanie oraz rozwijanie ich umiejętności<sup>42</sup>. Następne przepisy nie pozostawiają jednak złudzeń co do pozycji kobiety w rodzinie. To ojciec decydował o wychowaniu dzieci i mógł nawet wybrać dla nich przyszły zawód, ponieważ przysługiwała mu całkowita władza ojcowska<sup>43</sup>. Dopóki dzieci pozostawały pod władzą ojca, należało do niego rozporządzanie ich własnością<sup>44</sup>. W zakresie sprawowania kuratel i opieki kobiety również nie mogły liczyć na równe prawa<sup>45</sup>. Wyjątek stanowiły mężatki posiadające przyzwolenie męża<sup>46</sup>. W kodeksie znajdują się także inne ograniczenia zdolności

<sup>37</sup> ABGB, § 44.

<sup>38</sup> Ibidem, § 90.

<sup>39</sup> Ibidem, § 91.

<sup>40</sup> A. Miłoszewska-Kielbiewska, *Obraz kobiety XX i XXI wieku w wybranych polskich czasopismach i poradnikach dobrego wychowania*, Warszawa 2015, s. 7–27.

<sup>41</sup> ABGB, § 92.

<sup>42</sup> Ibidem, § 139.

<sup>43</sup> Ibidem, § 148 oraz § 147.

<sup>44</sup> Ibidem, § 149.

<sup>45</sup> Ibidem, § 192 oraz § 281.

<sup>46</sup> Ibidem, § 193.

do czynności prawnych kobiet. Nie mogły one – podobnie jak dzieci i młodzież poniżej lat 18, „nieprzytomni na umyśle”, ślepi i głusi – być świadkami sporządzania testamentu<sup>47</sup>.

Życie kobiet ograniczane było do środowiska domowego, podczas gdy sfera publiczna zarezerwowana była dla mężczyzn. Reprezentowali oni swoje córki i żony w sprawach honorowych, co w praktyce oznaczało, że za każdą popełnioną przez nie zniewagę odpowiadał osobiście mąż, ojciec lub krewny. Miało to zapewnić kobiecie ochronę, jednakże dodatkowo ograniczyło jej prawo do samostanowienia. Kobieta miała bardzo ograniczoną zdolność do czynności prawnych, np. nie mogła zawierać umów bez zgody męża. Mąż był też przedstawicielem ustawowym żony, z niemal nieograniczoną możliwością reprezentowania jej praw i interesów<sup>48</sup>.

ABGB stał na gruncie trwałości rodziny i związku małżeńskiego, ale dopuszczał rozwód – poza katolikami, dla których zastrzegał separację „od stołu i łoża”. Zawarty w nim katalog przesłanek separacyjnych, w porównaniu z innymi kodyfikacjami cywilnymi, był stosunkowo rozległy. Kodeks dopuszczał separację na zgodny wniosek stron oraz jednostronnie – z ważnych powodów<sup>49</sup>. Do takich przyczyn zaliczał: cudzołóstwo, zbrodnię, marnotrawienie majątku, narażanie dobrego imienia rodziny, ciężkie zniewagi, szczególnie dotkliwe i powtarzające się udręki oraz trwałe ułomności i choroby cielesne<sup>50</sup>.

## 2.2. Status kobiety w zakresie prawa majątkowego małżeńskiego

Spoglądając na sytuację majątkową kobiety w austriackim kodeksie cywilnym, skonstatować można, że najlepszą sytuację miała dopiero po zamążpójściu. Mąż miał obowiązek zapewnić żonie środki pozwalające na utrzymanie rodziny, zajmować się domowym budżetem i reprezentować swoją żonę w sprawach majątkowych. Stare panny były pogardzane, lekceważone i skazane na łaskę bogatszej rodziny i rolę ich rezydentki. Natomiast kobieta pochodząca z możnego rodu, która dysponowała posagiem, miała więcej do stracenia niż zyskania

<sup>47</sup> Ibidem, § 591.

<sup>48</sup> A. Miłoszewska-Kielbiewska, op. cit., s. 27.

<sup>49</sup> ABGB, § 103 oraz § 109.

<sup>50</sup> Ibidem, § 115.



w małżeństwie. Wszystkie dobra materialne wnoszone przez kobietę do małżeństwa w formie posagu były formalnie zapisywane na męża, który mógł dowolnie nimi rozporządzać<sup>51</sup>. Mógł na przykład przeznaczyć je na spłatę kawalerskich długów, ponieważ miał pełne prawo rozporządzania majątkiem żony<sup>52</sup>.

„Z kolei bez posagu trudno było o kandydata na męża. Małżeństwo wciąż było uznawane za jedyne przeznaczenie kobiety, a role żony i matki za jedyne zajęcia, które mogły dać jej prawdziwe spełnienie. Przykładem kobiety, która nigdy nie wyszła za mąż, nie założyła rodziny i prowadziła własny biznes była Emilie Flöge. Jest zaliczana do grona najważniejszych projektantek mody dziewiętnastowiecznej Austrii. Jej kreacje cieszyły się niezwykłą popularnością, a jednocześnie pomagały kobietom odnaleźć się w nowych rolach społecznych. W 1904 roku Emilie i jej dwie siostry otworzyły dom mody, który zatrudniał 80 osób. Była również przyjaciółką i asystentką Gustawa Klimta, który niejednokrotnie uwieczniał ją w swoich dziełach. Jeden z jego najświetniejszych obrazów *Pocałunek* (1907–08), według wielu historyków sztuki przedstawia właśnie Emilie w uścisku malarza. Przekonania Flöge wyprzedzały tamte czasy, ponieważ była kobietą wyzwoloną i całkowicie niezależną finansowo”<sup>53</sup>.

### **3. Pozycja prawna kobiety w niemieckim ustawodawstwie cywilnym**

#### **3.1. Status prawny kobiety w zakresie prawa osobowego i osobowego małżeńskiego**

Niemiecki kodeks cywilny BGB z lat 1896–1900 również deklarował zasadę równości powszechności praw cywilnych, zdolność prawną zaś przyznawał każdemu człowiekowi od chwili urodzenia bez względu na płeć<sup>54</sup>. Możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków mogła być ograniczana tylko w wyjątkowych sytuacjach, które nie miały związku z płcią. Na podmiotowość prawną jednostki składała się też „zdolność

<sup>51</sup> Ibidem, § 1227.

<sup>52</sup> A. Miłoszewska-Kielbiewska, op. cit., s. 28.

<sup>53</sup> A. Furman, *Before Coco Chanel There Was Emilie Flöge: A Designer the Fashion Industry Forgot*, Wiedeń 2017, s. 64.

<sup>54</sup> BGB, § 1.



do działania”, czyli zdolność do rzeczywistego dokonywania czynności prawnych. Jej nabycie było obwarowane warunkiem osiągnięcia pełnoletniości, a ewentualne ograniczenia lub utrata mogły wynikać ze złego stanu psychicznego, marnotrawstwa lub pijaństwa<sup>55</sup>. Nie znajdujemy wśród tych przyczyn ubezwłasnowolnienia ograniczeń wymierzonych bezpośrednio w kobiety. Mogłoby się wydawać, że niemiecki kodeks cywilny rzeczywiście uznawał kobiety za równe mężczyznom. Niestety, podobnie jak w pozostałych Wielkich Kodyfikacjach, istniały przepisy szczegółowe zawierające istotne ograniczenia praw cywilnych kobiet.

W XIX w. zarówno Niemki, jak i kobiety w innych państwach europejskich, miały bardzo ograniczone możliwości wyboru drogi życiowej. Patriarchalna pozycja mężczyzny w rodzinie powodowała zdegradowanie córek, żon i matek do roli drugoplanowej. Niemiecki kodeks cywilny utrzymywał taki stan rzeczy, przypisując wyłączną władzę rodzicielską ojcu, natomiast matce dopiero w razie jego śmierci lub utraty władzy rodzicielskiej<sup>56</sup>. Nawet w przypadku dzieci pozamałżeńskich matce nie przysługiwały władza rodzicielska ani prawo do występowania jako ich przedstawiciel ustawowy<sup>57</sup>. Kodyfikatorzy postanowili otoczyć dodatkową opieką mężczyzn, wprowadzając do kodeksu zastrzeżenie o braku pokrewieństwa między dzieckiem pozamałżeńskim a jego ojcem<sup>58</sup>. Abstrakcyjność tego przepisu oddaje ducha kodyfikacji stworzonej przez mężczyzn dla mężczyzn. Jednakże, w odróżnieniu od kodyfikacji francuskiej i austriackiej, w BGB możliwe były legitymacja dzieci nieślubnych, dochodzenie ojcostwa oraz dobrowolne uznanie dziecka w dokumencie, ale jedynym potencjalnym świadczeniem, jakie mogło ono uzyskać, były alimenty do 16 roku życia<sup>59</sup>. Funkcja głównego opiekuna prawnego dzieci oznaczała możliwość decydowania o ich wychowaniu, w tym o przyszłym zawodzie synów<sup>60</sup>.

BGB nie przewidywał odrębnych regulacji instytucji małżeństwa ze względu na wyznaczenie małżonków. Zostało to uzasadnione tym, że przepisy nie naruszają obowiązków, które ze względu na małżeństwo wynikają wobec kościoła<sup>61</sup>. Zawarcie małżeństwa polegało na osobistym

<sup>55</sup> Ibidem, § 2 oraz § 6.

<sup>56</sup> Ibidem, § 1684.

<sup>57</sup> Ibidem, § 1707.

<sup>58</sup> Ibidem, § 1584.

<sup>59</sup> Ibidem, § 1708, § 1718, § 1719 oraz §1723.

<sup>60</sup> Ibidem, § 1627.

<sup>61</sup> Ibidem, § 1588.

i równoczesnym złożeniu stosownych oświadczeń przed urzędnikiem stanu cywilnego przez nupturientów<sup>62</sup>. Mogłoby się wydawać, że wprowadzenie ściśle świeckiego małżeństwa zmieni pozycję kobiety w społeczeństwie. W zamierzonych czasach małżeństwo polegało przecież na przekazaniu kobiety z jednego rodu do drugiego niczym przedmiot, natomiast teraz miała być stroną umowy prawnej między dwiema osobami. Niestety, w praktyce wyjście za mąż oznaczało przejście spod władzy ojca pod władzę męża. Stosunki prawne między małżonkami były bowiem ukształtowane pod znakiem całkowitej przewagi męża. Miał on rozstrzygający głos w sprawie miejsca zamieszkania, chyba że stanowiłoby to nadużycie prawa, żona musiała przyjąć nazwisko męża, a obowiązkiem kobiety, przypisanym jej przez kodeks, było prowadzenie gospodarstwa domowego oraz ewentualna praca w przedsiębiorstwie męża<sup>63</sup>. W granicach domowego zakresu kobieta zamężna miała prawo prowadzić interesy męża i go zastępować, pod warunkiem że mąż nie ograniczył ani całkowicie nie wykluczył tego prawa. Sąd opiekuńczy mógł – na wniosek żony – tymczasowo uchylić taką decyzję<sup>64</sup>. Bez zgody męża żona nie mogła pracować, prowadzić działalności gospodarczej ani społecznej. Kolejnym przejawem dyskryminacji kobiet był zakaz zawarcia nowego małżeństwa przed upływem 10 miesięcy od unieważnienia lub rozwiązania poprzedniego związku<sup>65</sup>.

W BGB dopuszczalne było rozwiązanie małżeństwa rozwodem<sup>66</sup>. Sądownictwo w sprawach małżeńskich należało do sądów powszechnych. Jako powody rozwodu kodeks wymieniał: cudzołóstwo, nastawanie na życie małżonka, przypadek złośliwego opuszczenia oraz chorobę umysłową<sup>67</sup>. Inne przyczyny zostały ujęte ogólnie, jako zachowania, które doprowadziły do rozpadu małżeństwa<sup>68</sup>. Ze statystyk wynika, że w omawianym okresie rozpadała się znikoma liczba małżeństw. W latach 1905–1913 było to 9 tysięcy niemieckich małżeństw rocznie, a w okresie 1919–1922 – 21 tysięcy<sup>69</sup>.

<sup>62</sup> Ibidem, § 1317.

<sup>63</sup> Ibidem, § 1354, § 1355, § 1356.

<sup>64</sup> Ibidem, § 1357.

<sup>65</sup> Ibidem, § 1313.

<sup>66</sup> Ibidem, § 1564.

<sup>67</sup> Ibidem, § 1565, § 1567 oraz § 1569.

<sup>68</sup> Ibidem, § 1568.

<sup>69</sup> D. Łukasiewicz, *Kobieta w Prusach 1871–1933*, „Colloquium” 2017, t. 9, nr 2(26), s. 45–74.

### 3.2. Pozycja kobiety w zakresie prawa majątkowego małżeńskiego

Stanowisko prawne kobiety w zakresie prawa majątkowego małżeńskiego nie odbiegało w sposób znaczący od przyjętego we francuskim i austriackim kodeksie cywilnym. BGB jako ustawowy ustrój majątkowy wskazywał system zarządu i pobierania pożytków, który spoczywał całkowicie w rękach męża<sup>70</sup>. W przepisach regulujących majątkowe konsekwencje zawarcia małżeństwa szczególną uwagę zwrócono na przyznanie mężowi całkowitej kontroli nad sprawami majątkowymi rodziny. Do rozporządzania ewentualnym majątkiem wniesionym żona potrzebowała zezwolenia męża<sup>71</sup>. Kodeks przyznawał mężowi prawo do wzięcia w posiadanie majątku żony z zastrzeżeniem, że powinien rozporządzać nim prawidłowo i na żądanie żony udzielać jej informacji o stanie majątku<sup>72</sup>. Katalog czynności, których mąż mógł dokonać nawet wbrew woli żony, pozbawia złudzeń co do jakiegokolwiek sprawczości kobiety w kwestiach majątkowych<sup>73</sup>. Również kwestię odpowiedzialności za długi przy istnieniu wspólności majątkowej przyjętą w BGB cechuje nierówność. Za zobowiązania żony mąż odpowiadał mieniem łącznym tylko wtedy, gdy zezwolił na daną czynność prawną lub gdy byłaby ona skuteczna także bez jego zezwolenia<sup>74</sup>. W BGB istniała też instytucja majątku zastrzeżonego, którym mąż nie mógł rozporządzać. Mogły składać się nań przedmioty wyłącznego użytku żony, w szczególności ubrania, kosztowności i przyrządy do pracy, dobra wyłączone spod zarządu męża wolą darczyńcy, spadkodawcy lub na mocy umowy małżeńskiej oraz przedmioty nabyte przez żonę własną pracą lub przez samodzielne prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego. W przypadku umownego ustroju majątkowego mąż również posiadał zarząd nad mieniem wspólnym, jednak dokonanie niektórych czynności wymagało uzyskania zgody żony<sup>75</sup>. Gdyby jednak żona odmówiła zgody bez wystarczającego powodu, mogła ją zastąpić decyzja sądu opiekuńczego<sup>76</sup>.

<sup>70</sup> BGB, § 1363.

<sup>71</sup> Ibidem, § 1395.

<sup>72</sup> Ibidem, § 1373 oraz § 1374.

<sup>73</sup> Ibidem, § 1376.

<sup>74</sup> Ibidem, § 1460.

<sup>75</sup> Ibidem, § 1443 oraz §§ 1444–1446.

<sup>76</sup> Ibidem, § 1447.

Omawiając stosunki majątkowe niemieckich małżeństw w XIX w., warto zwrócić uwagę na wpływ podrzędnego statusu społecznego kobiety na możliwość zarabiania. Praca kobiet była bowiem oficjalnie potępiana, a ideał stanowiła rodzina całkowicie utrzymywana przez męża. Zdobycie pracy było obowiązkiem mężczyzny, ale jeżeli w domu brakowało pieniędzy, ustawodawca zobowiązywał żonę do pracy zarobkowej. Normą było, że prowadzenie domu pozostawało obowiązkiem żony, więc faktycznie pracowała ona na dwa etaty. Mąż miał obowiązek utrzymywać żonę, chyba że nie był w stanie utrzymać siebie – wtedy to żona musiała utrzymywać jego w zakresie posiadanego majątku lub możliwości zarobkowych<sup>77</sup>. Te ostatnie były natomiast bardzo ograniczone. Realia były jednak nieubłagane i praca zarobkowa była koniecznością dla większości kobiet z rodzącego się proletariatu, ale także kobiet drobnomieszczańskich, popadającej w tarapaty finansowe burżuazji oraz zubożałej szlachty. Najczęściej kobiety wykonywały zawód guwernantki, krawcowej, modystki, służącej lub prostytutki. Brak regulacji umów o pracę w BGB prowadził do utrzymania w mocy ordynacji, które niejednokrotnie były mizoginistyczne. Przykładem może być pruska ordynacja o czeladzi służbowej z 8 listopada 1810 r., która przewidywała w swojej treści stosowanie kar cielesnych wobec służby, co wywodziło się z dawnych tradycji karcenia domowego. Regulacje prawne dotyczące służby domowej nie zapewniały wystarczającej ochrony pracownic<sup>78</sup>. Niemniej jednak, pod koniec XIX w. w Niemczech szybko rosła liczba kobiet pracujących. W 1882 r. jedna czwarta kobiet była czynna zawodowo. Natomiast do 1907 r. liczba kobiet zatrudnionych w przemyśle wzrosła z 540 do 1560 tysięcy, a w biurach z 20 do 150 tysięcy. W czasie wojny zniesione zostały niektóre zakazy dotyczące pracy kobiet, mogły więc pracować ponad 10 godzin, na nocną zmianę, w niedzielę, a nawet w górnictwie pod ziemią. Kobiety i dzieci dostarczały najtańszej siły roboczej fabrykom, hutom i kopalniom. Wynagrodzenie kobiet było znacznie niższe niż mężczyzn za taką samą pracę, przeciętnie płaca kobiety wynosiła jedynie połowę męskiej<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Ibidem, § 1360.

<sup>78</sup> K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne...*, s. 317.

<sup>79</sup> D. Łukasiewicz, op. cit., s. 47.

## Podsumowanie

Przełom XVIII i XIX w. otworzył w dziejach prawa nową epokę. Nastąpiło radykalne zanegowanie feudalnych podstaw organizacji społeczeństwa oraz zerwanie z teologiczną legitymizacją statusu prawnego osoby. Oświeceniowe idee prawa natury przekute w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej w hasła: równości, wolności i braterstwa znalazły swe odzwierciedlenie w Wielkich Kodyfikacjach Cywilnych XIX w. Pomimo jednoznaczności tych haseł rzeczywistość prawna daleko od nich odbiegała, różnicując status jednostki ze względu na wiek, obywatelstwo, ale także i ze względu na płeć.

Żadna z kodyfikacji, pomimo deklarowanej równości i powszechności praw, nie widziała w kobiecie podmiotu równorzędnego mężczyźnie. Każda z nich traktowała kobietę tak jak w poprzedniej epoce, tzn. jako „wieczyście małoletnią”, niezdolną do samodzielnych działań prawnych. Ta rażąca niesprawiedliwość wywoływała jednak z biegiem lat gniew kobiet, które świadome swojej pozycji i roli podjęły pierwsze próby walki o swoje prawa. Ta walka okazała się długa i niezwykle trudna, a zakończyła się sukcesem dopiero po traumach dwóch wojen światowych.

## THE LEGAL STATUS OF WOMEN IN THE GREAT CIVIL CODIFICATIONS OF THE 19TH CENTURY

### Summary

Modern civil law's roots can be traced back to the 19th century, when its basic institutions were comprehensively regulated in three civil codes: the French Civil Code of 1804, known since 1807 as the Napoleonic Code, the Austrian Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) of 1811 and the German Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) of 1896–1900. In the literature, these codes are commonly referred to as the Great Civil Codifications, as they have been influential in shaping European civil law doctrine from their inception to the present day.

Although they were drafted under different political conditions (the French and Austrian Codes originated in 18<sup>th</sup>-century philosophy of natural law, with its individualistic treatment of private law subjects, while the German Code resulted from the triumph of positivism in the second half of the 19th century), and their original content was subject to far-reaching revisions over the years, their invariable merit lay in creating a legal framework guaranteeing the inviolability of individual rights, based on respect for the individual's fundamental subjective rights under civil law and respect for the autonomy of the will in their implementation. These rights

included: the equality and universality of civil rights; the treatment of marriage as a civil contract; the guarantee of the inviolability of private property; the freedom to shape civil law relations by contract; the autonomy of the will of the individual in disposing his or her succession rights. Yet these rights were accompanied by a whole range of limitations and exclusions, particularly for women, whose legal position in terms of civil rights vis-à-vis men was far from the equality and universality of civil law subjects as declared in each of the aforementioned codes. This handicap was only to be remedied in the century that followed.

**Keywords:** civil codifications – women’s rights – gender equality – 19th century

### BIBLIOGRAFIA

- Code Napoleon 1804, w: S. Zawadzki (wyd.), *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1860.
- Furman A., *Before Coco Chanel There Was Emilie Flöge: A Designer the Fashion Industry Forgot*, Wiedeń 2017.
- Kodeks cywilny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1933.
- Łukasiewicz D., *Kobieta w Prusach 1871–1933*, „Colloquium” 2017, t. 9, nr 2(26), s. 45–74.
- Miłoszewska-Kiełbiewska A., *Obraz kobiety XX i XXI wieku w wybranych polskich czasopismach i poradnikach dobrego wychowania*, Warszawa 2015.
- Pomianowski P., *Rozwód w XIX wieku na centralnych ziemiach polskich. Praktyka stosowania Kodeksu Napoleona w latach 1808–1852*, Warszawa 2018.
- Powszechna Księga Ustaw Cywilnych dla wszystkich krajów dziedzicznych niemieckich monarcho austriackiej*, Wiedeń 1811.
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 1993.
- Sójka-Zielińska K., *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009.
- Wysłobocki T., *Obywatelki. Kobiety w przestrzeni publicznej we Francji przelomu wieków XVIII i XIX*, Kraków 2014.

ŁUKASZ DUBIŃSKI\*

## Forma prawna zaleceń konserwatorskich

### Wprowadzenie

Pielęgnowanie pamięci o osiągnięciach i porażkach przeszłych pokoleń w naturalny sposób wpisuje się w budowanie tożsamości narodowej obywateli każdego państwa. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają zabytki, które stanowią swoiste fotografie przeszłości. Niekiedy bowiem nawet znacznie zniszczone obiekty pozwalają chociaż w symboliczny sposób na obcowanie z przeszłością. Co więcej, niekiedy sam zakres ich uszkodzeń jest odrębnym świadectwem minionych czasów.

Nie powinno więc zaskakiwać, iż również na gruncie prawniczym pojawia się szereg koncepcji dotyczących problematyki związanej z ochroną zabytków. Odwołując się do dzieła A. Jagielskiej-Burduk<sup>1</sup>, wyróżnić można: koncepcję wspólnego dziedzictwa kultury, koncepcję narodowych dóbr kultury, koncepcję prymatu nauki i rynku, koncepcję prymatu prawa i równego dostępu do dziedzictwa kultury oraz koncepcję ochrony interesów sukcesorów. W kontekście regulacji mającej stanowić przedmiot analizy tego opracowania szczególnie interesująca wydaje się być koncepcja prymatu interesu pokoleń (koncepcja oczekujących ochrony interesów sukcesorów), której współautorem jest W. Szafran<sup>2</sup>. Jak wyjaśnia A. Jagielska-Burduk, ta koncepcja „[p]owstała [...] w wyniku przeniesienia akcentu z problemów koncentrujących się na związku obiektu z narodem, czyli postawieniu w centrum koncepcji

---

\* Łukasz Dubiński, dr, Uniwersytet Szczeciński, e-mail: [lukasz.dubinski@usz.edu.pl](mailto:lukasz.dubinski@usz.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-9360-3892>.

<sup>1</sup> A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 281 i n.

<sup>2</sup> Ibidem.



samego zabytku, na cel, tzn. zachowanie zabytków dla kolejnych pokoleń<sup>3</sup>. Natomiast, „[p]rzyczyną, dla której zdecydowano się na jej wyrażenie, jest świadomość «długowieczności» zabytku w stosunku do jego każdorazowych właścicieli i długości okresu przysługującego im prawa oraz dążenie do «uwolnienia» zabytków od granic państwowych”<sup>4</sup>.

To co jest widoczne w zaprezentowanej koncepcji, to przemijalność kolejnych właścicieli zabytku w kontekście nieprzemijalności niego samego. Swoista „tymczasowość” własności zabytku jest więc jednocześnie źródłem zobowiązania wobec „oczekiwaczy” (sukcesorów), którzy mogą wymagać zachowania danego obiektu we właściwym stanie. W tym kontekście wspomnieć należy o tzw. pamięci instytucjonalnej władzy konserwatorskiej. Oczywiście więc wydaje się, że konieczne jest nawiązanie dialogu pomiędzy dysponentami zabytków a depozytariuszami wiedzy na temat sposobu sprawowania opieki nad nimi. Innymi słowy, pojawia się konieczność zorganizowania współpracy pomiędzy państwem a prywatnymi właścicielami zabytków. Spoglądając na to zagadnienie z perspektywy konstytucyjnej zasady poszanowania praw jednostki, powiedzieć również należy, iż nieodzownym w takim przypadku jest wyważenie pomiędzy obligatoryjnym zakresem dbałości o dorobek przeszłych pokoleń a prawem do dysponowania prywatną własnością. Niewątpliwie więc konieczne jest precyzyjne określenie zasad przywołanej publiczno-prywatnej współpracy, a więc przede wszystkim ustanowienie klarownych regulacji prawnych w tym zakresie. Tym bardziej, że w tym przypadku jedną ze stron (tj. państwo) reprezentują organy administracji publicznej, których swoboda działania ograniczona została do tego, co zostało ujęte w treści poszczególnych aktów prawnych. Natomiast strona prywatna nie powinna być ponad niezbędną miarę pozbawiana możliwości dysponowania swoim zabytkiem według własnego uznania. Ponadto, dysponent zabytku powinien mieć pewność co do zasad zarządzania swoją własnością.

Jednym z instrumentów prawnych mających służyć wspomnianej powyżej współpracy jest tzw. zalecenie konserwatorskie. Nie uprzedzając dalszych rozważań, można w tym miejscu powiedzieć, iż rzeczony dokument stanowi swoistą instrukcję obsługi zabytku, którą wydaje właściwy wojewódzki konserwator zabytków. Zaznaczyć jednocześnie należy, że sposób uregulowania zalecenia konserwatorskiego jest źródłem licznych sporów w doktrynie. Przy tym największe wątpliwości

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.



wywołuje kwestia podstawowa, czyli charakter prawny zaleceń konserwatorskich. Celem niniejszego opracowania będzie więc ustalenie charakteru prawnego tego instrumentu. Zastrzec należy, że chodzi tutaj o analizę podjętą z perspektywy administracyjnoprawnej. W związku z tym analizie poddane zostaną zarówno sama regulacja zaleceń konserwatorskich, jak i dotychczasowy dorobek doktryny.

## 1. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami

W ramach przepisów „otwierających” Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>5</sup> ujęte zostały katalogi obowiązków dotyczących dbałości o zabytki. Analogicznie jak w przypadku nazwy samej ustawy prawodawca podzielił te obowiązki na te, które stanowią ochronę zabytków, i te, które są wyrazem opieki nad zabytkami. Jak zauważa E. Kowalska, „[w]ystępujące w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rozgraniczenie nawiązuje do doktryny konserwatorskiej przyjętej m.in. w Wielkiej Brytanii i Niemczech. W państwach tych został ugruntowany podział na ochronę, która jest rozumiana jako działania prawne, oraz opiekę, przez którą należy rozumieć działania faktyczne. Polski ustawodawca jako kryterium różniące wskazuje podmiot”<sup>6</sup>.

Tak więc, zgodnie z art. 4 ustawy o zabytkach ochrona zabytków jest obowiązkiem organów administracji publicznej, a tym samym jej wykonywanie obejmuje „działania o charakterze władczym”<sup>7</sup>. W tym kontekście odnotować należy, że w treści przywołanego przepisu ujęty został otwarty katalog zadań składających się na ochronę zabytków. Można więc przyjąć, że „[o]chrona zabytków to zbiór wszelkich czynności co do zabytku podejmowanych przez organy administracji publicznej, rządowej i samorządowej, zgodnie z przyznanymi w tym zakresie obowiązkami i kompetencjami”<sup>8</sup>. W doktrynie podkreśla się również,

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 71 ze zm., dalej „ustawa o zabytkach”.

<sup>6</sup> E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369444786/12?keyword=W%C5%82asno%C5%9B%C4%87%20zabytku%20a%20dyskrejonalna%20w%C5%82adza%20konserwatorska&tochHit=1&cm=SFIRST> (dostęp: 31 XII 2021).

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> P. Schmidt, *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki samorządowej*, w: *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r., pod red. J. Korczaka, Wrocław 2013, s. 380.

że ochrona zabytków wiąże się z pełnieniem funkcji „[t]zw. policji administracyjnej. Mają one zapobiegać, udaremniać oraz przeciwdziałać (art. 4 pkt 2–4 OchrZabU), a więc mają one pełnić funkcję prewencyjną, chroniąc tym samym zabytki przed wszelkimi zagrożeniami mogącymi spowodować uszczerbek dla ich wartości, w tym poprzez zniszczenie substancji autentycznej, stanowiącej nośnik tych wartości”<sup>9</sup>.

Jak wskazano powyżej, pojęcie opieki zostało wyjaśnione w art. 5 ustawy o zabytkach. W treści tego przepisu ujęty został otwarty katalog zadań stanowiących opiekę<sup>10</sup>. Odnotować należy konsensus w doktrynie co do tego, iż „[r]ola dysponenta zabytku w tym zakresie sprowadza się do dwojakiego rodzaju aktów staranności: 1) postępowania w stosunku do zabytku w taki sposób, aby został on zachowany w jak najlepszym stanie oraz 2) umożliwienia innym osobom dostępu do danego zabytku”<sup>11</sup>. Podkreśla się również, że opieka ma zindywidualizowany charakter, ponieważ odpowiedzialność za nią spoczywa na właścicielu lub posiadaczu zabytku<sup>12</sup>.

Oczywiste jest, iż omówienie zagadnień opieki i ochrony zabytków znacząco wykracza poza ramy tego opracowania. W tym miejscu zauważyć jedynie można, że siłą rzeczy oddzielenie od siebie ochrony zabytków od opieki nad zabytkami powodować musi spory pomiędzy

<sup>9</sup> K. Zalańska, *Art. 4*, w: eadem, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrwg44dcnzoobqxalrvmytonzugi3a&refSource=guide> (dostęp: 2 IX 2022).

<sup>10</sup> E. Kowalska, *op. cit.*

<sup>11</sup> R. Golał, *Art. 5*, w: idem, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587276407/73847/golat-rafal-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2 IX 2022).

Tak samo E. Kowalska, *op. cit.* W zbliżony sposób wypowiada się także J. Brudnicki: „[z]obowiązanie oznaczonego podmiotu do przedsięwzięcia tych czynności służyć ma realizacji głównego celu opieki, jakim jest jak najdłuższe utrzymanie zabytku w jak najlepszym stanie oraz wykorzystanie go dla dobra ogólnego ze względu na jego walory historyczne, artystyczne lub naukowe” – J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 50.

J. Brudnicki przywołuje w zaprezentowanym kontekście wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 8 XI 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 731/12 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 7 VII 2010 r., sygn. akt III SA/Po 302/10, oba wyroki za: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>12</sup> J. Sługocki wspomina, iż taki pogląd jest wyrażany w orzecznictwie (J. Sługocki, *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, s. 247). E. Kowalska powołuje się na stanowisko R. Golała (E. Kowalska, *op. cit.*). J. Brudnicki twierdzi, że wynika to z przepisu prawa (J. Brudnicki, *op. cit.*). Wydaje się, że pogląd ten podziela P. Schmidt (P. Schmidt, *op. cit.*, s. 381).

władzą konserwatorską<sup>13</sup> a dysponentami zabytków. W tym kontekście zwraca więc uwagę instytucja zaleceń konserwatorskich, ponieważ – jak wynika z art. 27 ustawy o zabytkach – na podstawie tego dokumentu władza konserwatorska powinna wyjaśnić sposoby korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku. Wydawałoby się więc, że takie wyjaśnienie powinno przynajmniej w założeniu ograniczać spory pomiędzy władzą konserwatorską a dysponentami zabytków. Zastanowić się więc również należy, czy zalecenie konserwatorskie traktować można jako formę wyrażenia władztwa administracyjnego, a więc czy można mówić, że za ich pośrednictwem możliwe staje się ingerowanie w sposób władania zabytkami.

## 2. Treść zaleceń konserwatorskich

Zgodnie z art. 27 ustawy o zabytkach na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku. Bazując na treści tego przepisu, zwrócić uwagę należy na fakt, że za pośrednictwem zalecenia konserwatorskiego dysponent zabytku uzyskuje informacje na temat zasad wykonywania swoich zadań wskazanych we wspomnianym wcześniej art. 5 ustawy o zabytkach. Chodzi tutaj o zadania ujęte w punktach 2–4 przywołanego przepisu polegające na stworzeniu warunków:

- prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku,
- zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie,
- korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości.

W ramach katalogu zadań dysponenta zabytku, o którym mowa w art. 5 ustawy o zabytkach, znajdują się również i takie obowiązki, których sposób wykonywania nie jest wyjaśniany w ramach zalecenia konserwatorskiego. Chodzi tutaj o stworzenie warunków dla:

---

<sup>13</sup> O władzy konserwatorskiej – E. Kowalska, op. cit.

- naukowego badania i dokumentowania zabytku (art. 5 pkt 1 ustawy o zabytkach),
- popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury (art. 5 pkt 5 ustawy o zabytkach).

Wyłączenie konieczności umieszczania w zaleceniach konserwatorskich informacji na temat obu powyższych zadań wynika z tego, że w art. 27 ustawy o zabytkach wskazany został w sposób niebudzący wątpliwości katalog zamknięty danych ujmowanych w dokumencie przekazywanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W tym katalogu nie zostały umieszczone dane na temat obu przytoczonych powyżej zadań. Zamiast tego w art. 27 ustawy o zabytkach jest mowa wyłącznie o wymienionych wcześniej informacjach, które jak już wspomniano są jednocześnie wskazane w treści art. 5 pkt 2–4 ustawy o zabytkach. W konsekwencji w zaleceniu konserwatorskim powinny zostać umieszczone wyłącznie te ostatnie informacje. W związku z tym należy również powiedzieć, iż zalecenie konserwatorskie uznać można za wadliwe, jeżeli nie zawiera ono informacji na temat sposobu wykonywania zadań wskazanych w treści art. 5 pkt 2–4 ustawy o zabytkach. Tym bardziej więc istotne jest jednoznaczne określenie charakteru prawnego zalecenia konserwatorskiego. Jedynie bowiem w takim przypadku będzie można ustalić sposób ewentualnego usunięcia wad tego dokumentu (np. poprzez rozstrzygnięcie organu drugiej instancji).

Wracając z kolei do obligatoryjnej treści zalecenia konserwatorskiego, zauważyć należy, że w tym dokumencie opisywana jest ta sfera obowiązków opiekuńczych, która wiąże się z bezpośrednią ingerencją w strukturę zabytku oraz bezpośrednim zaangażowaniem jego dysponenta. Można więc powiedzieć, że zalecenie konserwatorskie opisuje najistotniejsze aspekty opieki nad zabytkiem z perspektywy zarówno utrzymania go we właściwym stanie, jak i odpowiedzialności za to jego dysponenta.

### **3. Zalecenia konserwatorskie jako przyrzeczenie administracyjne**

W doktrynie dominuje pogląd, zgodnie z którym zalecenia konserwatorskie wydawane są w formie przyrzeczenia administracyjnego<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Zob. K. Zalasinska, *Zalecenia konserwatorskie*, w: K. Zalasinska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369383074/306075/zalasinska-katarzyna-zeidler-kamil-wyklad-prawa-ochro>

W tym kontekście podkreślić należy, że przyrzeczenie administracyjne jest wyłącznie konstruktem teoretycznoprawnym, a nie ustawowym. W związku z tym oczywiste jest, że nie można mówić o jednym, powszechnie akceptowanym modelu przywołanej instytucji (tj. przyrzeczenia administracyjnego)<sup>15</sup>. Podkreślić jednocześnie należy, że w doktrynie prezentowany jest także pogląd, zgodnie z którym przyrzeczenie administracyjne w ogóle nie stanowi odrębnej formy działania administracji publicznej<sup>16</sup>.

Mając więc powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że sklasyfikowanie zalecenia konserwatorskiego jako przyrzeczenia administracyjnego odbywa się ze wstępnym założeniem, zgodnie z którym właściwe jest wyróżnienie przyrzeczenia administracyjnego jako odrębnej formy działania administracji publicznej. Taka klasyfikacja musi również, siłą rzeczy, opierać się na zakładanym przez konkretnego autora modelu przyrzeczenia administracyjnego, ponieważ – jak wspomniano już wcześniej – brak jest spójnego stanowiska doktryny co do tej instytucji (tj. przyrzeczenia administracyjnego). Nie jest więc tak, że zwolennicy uznania zalecenia konserwatorskiego jako przyrzeczenia administracyjnego prezentują ten sam, spójny pogląd. Trudności klasyfikacyjne pogłębia również fakt, iż w doktrynie niebagatelną rolę odgrywa pogląd, zgodnie z którym jedynie wybrane postacie zaleceń konserwatorskich uznać można za przyrzeczenie administracyjne<sup>17</sup>.

Przechodząc z kolei do przesłanek mających przemawiać za możliwością zakwalifikowania zaleceń konserwatorskich jako przyrzeczenia

ny-zabytkow?keyword=Zalecenia%20konserwatorskie%20na%20tle%20prawnych%20form%20dziania%20administracji&cm=STOP (dostęp: 11 IX 2021); M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Art. 27, w: Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M. Cherki, Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587285775/83215/cherka-maksymilian-red-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 11 IX 2021).

<sup>15</sup> A. Gronkiewicz, *Przyrzeczenie administracyjne w nauce i praktyce prawa administracyjnego*, w: *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, pod red. L. Zacharko, A. Matana, D. Gregorczyka, Katowice 2015, s. 165 i n. W tym kontekście wspomnieć należy również stanowisko I. Lipowicz: „[o]czywiście atrakcyjne naukowo jest poszukiwanie stale nowych kategoryzacji prawnych form działania; dla praktyki jest jednak ważniejsza stabilizacja nowej formy i powszechne jej uznanie. Ta potrzeba najbardziej dotyczy umowy administracyjnej, przyrzeczenia administracyjnego i aktu informacji” – I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przelomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 78(4), s. 49.

<sup>16</sup> M. Chlipała, *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 78(1), s. 158.

<sup>17</sup> K. Zalaśńska, *Art. 4...*

administracyjnego, wskazać należy, iż najczęściej powtarzanym argumentem jest twierdzenie, zgodnie z którym „[i]ch wydanie prowadzi do samozwiązania się administracji konserwatorskiej co do oceny możliwego sposobu zagospodarowania zabytku nieruchomego w przyszłości”<sup>18</sup>. W związku z tym warto zauważyć, że nawet czynności *stricte* faktyczne, jak akty wiedzy czy informacji wiążą organy je wydające już chociażby ze względu na samą zasadę tzw. uzasadnionych oczekiwań<sup>19</sup>. Można więc mówić o swoistym samozwiązaniu się organu administracji publicznej faktem wydania aktu, którego treść ma wyłącznie informacyjny charakter. Ponadto, w niektórych przypadkach wadliwość aktu informacyjnego<sup>20</sup> może nieść za sobą istotne konsekwencje, takie jak uchylenie czynności prawnej organu administracji publicznej<sup>21</sup>. Innymi słowy, samozwiązanie nie jest cechą, która dotyczy wyłącznie przyrzeczeń administracyjnych. Tym samym, klasyfikowanie zaleceń konserwatorskich wyłącznie na podstawie tej właściwości nie powinno być uznawane za przekonujące.

W kontekście powyższego warto również zauważyć, że wydanie decyzji administracyjnej także skutkuje samozwiązaniem się organu. Można bowiem przykładowo wspomnieć decyzję o udzieleniu pozwolenia

---

<sup>18</sup> Eadem, *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 14.

<sup>19</sup> J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394879/334967?tocHit=1> (dostęp: 12 IX 2021).

<sup>20</sup> O akcie informacyjnym (informacji) zob. P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacyjny jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrwyg4dcny#tabs-metrical-info> (dostęp: 12 IX 2021).

<sup>21</sup> W tym miejscu można odwołać się do jednego z przykładów aktów informacyjnych (informacji), które zostały wymienione w: P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacyjny...* Otóż, można wskazać na akt, o którym mowa w art. 17 pkt 1 Ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu z dnia 31 III 2021 r. (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm.), zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że rażąco wadliwe wykonanie obowiązku wskazanego w treści przywołanego powyżej przepisu będzie stanowiło podstawę do uchylenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.



na budowę, której wydanie wyłącza możliwość kwestionowania budowy wzniesionej zgodnie z treścią tego rozstrzygnięcia. Niewątpliwie na tej samej zasadzie wojewódzki konserwator zabytków miałby być zobowiązany do powstrzymania się od kwestionowania takiego sposobu zagospodarowania zabytku, który wynikałby z zalecenia konserwatorskiego<sup>22</sup>. Różnica pomiędzy pozwoleniem na budowę a zaleceniem konserwatorskim miałaby w świetle analizowanej koncepcji polegać na tym, że to pierwsze rozstrzygnięcie ma wiązać również osobę, do której zostało skierowane, a nie tylko właściwy organ. Z kolei zalecenia konserwatorskie wydawane w postaci przyrzeczenia administracyjnego nie miałyby wiązać ich adresatów. Warto więc zauważyć, iż zasadniczo taki pogląd nie znajduje potwierdzenia w treści ustawy o zabytkach. Gwoli rzetelności należy jednak jednocześnie wskazać, że ustawodawca w ogóle nie zamieścił informacji na temat charakteru prawnego zaleceń konserwatorskich.

W związku z powyższym warto przyrzeć się konsekwencjom wydania „niewiążącego zalecenia konserwatorskiego”. Otóż trzeba byłoby jednocześnie uznać, że prawodawca zaakceptował taki stan rzeczy, w którym przynajmniej częściowo bez znaczenia pozostaje opis realizacji ustawowych zadań z zakresu sprawowania opieki nad zabytkami, który jest wydawany przez wyspecjalizowaną jednostkę sprawującą nadzór nad wykonywaniem obowiązków adresata omawianego dokumentu. Należałoby więc zaakceptować i to, że wojewódzki konserwator zabytków nie w każdym przypadku może zakwestionować sposób sprawowania opieki nad zabytkiem, który jest niezgodny z wytycznymi wydanymi przez ten organ. Innymi słowy, ograniczenie skutków wydania zalecenia konserwatorskiego do samozwiązania administracji daje podstawy do kwestionowania znaczenia kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków zarówno w zakresie przygotowywania rzeczowego dokumentu, jak i wykonywania czynności nadzorczych nad sprawowaniem opieki nad zabytkiem. Z całą pewnością nie można uznać takiego stanu rzeczy za zgodny z zarysowanym na wstępie znaczeniem ochrony zabytków.

Do argumentów mających przemawiać na rzecz zakwalifikowania zaleceń konserwatorskich jako przyrzeczenia administracyjnego zaliczyć trzeba również twierdzenie, zgodnie z którym „[o] takim charakterze

<sup>22</sup> Zwolennicy koncepcji przyrzeczenia publicznego podkreślają: „[p]rzyjęcie, że przyrzeczenie administracyjne jest szczególnym oświadczeniem woli organu wiąże się z jego «samoograniczeniem» się pro futuro”. K. Zalaśńska, *Charakter prawny zaleceń...*, s. 13.

prawnym zaleceń decyduje przede wszystkim zasada zaufania obywatela do państwa, która zakłada, że prawo nie może zastawiać «pułapki» na obywatela, który miałby być następnie narażony na negatywne tego konsekwencje<sup>23</sup>. Warto więc zauważyć, iż zaprezentowane uzasadnienie jest tożsame z konsekwencjami przyjęcia modelu państwa demokratyczno-prawnego<sup>24</sup>. W związku z tym trzeba przypomnieć, że rzeczony zakaz „zastawiania pułapek” dotyczy stanowienia i interpretowania wszystkich regulacji prawnych, a nie tylko art. 27 ustawy o zabytkach, który stanowi o zaleceniach konserwatorskich.

W doktrynie podnosi się również, że „[p]rzyjęcie mocy wiążącej zaleceń konserwatorskich w postaci przyrzeczenia administracyjnego pozwala na efektywniejsze osiągnięcie celu regulacji ochronnej<sup>25</sup>. Ta teza wydaje się stać w sprzeczności ze wspomnianym wcześniej założeniem, zgodnie z którym adresat przyrzeczenia administracyjnego nie jest zobowiązany do stosowania się do zalecenia konserwatorskiego.

Abstrahując z kolei od wyżej wymienionych argumentów, zwrócić uwagę należy na samą istotę instytucji przyrzeczenia administracyjnego mającą przejawiać się w zobowiązaniu się organu do podjęcia określonego działania czy też przyzwolenia na określone postępowanie<sup>26</sup>. Otóż, w pierwszym wariancie jako punkt odniesienia nasuwa się instytucja tzw. promesy, czyli zobowiązania organu do pozytywnego załatwienia sprawy<sup>27</sup>. Przyjmuje się przy tym, iż same promesy są wydawane w formie decyzji administracyjnej i to również w przypadkach, gdy prawodawca o takiej formie prawnej nie wspomina wprost we właściwej ustawie<sup>28</sup>. W związku z tym przypomnieć należy, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach wybrane czynności podejmowane wobec

<sup>23</sup> K. Zalasinska, *Charakter prawny...*, s. 14.

<sup>24</sup> J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 42, s. 185.

<sup>25</sup> K. Zalasinska, *Zalecenia konserwatorskie na tle prawnych form działania administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 27–36, <https://sip.lex.pl/#/publication/151095457/zalasinska-katarzyna-zalecenia-konserwatorskie-na-tle-prawnych-form-dzialania-administracji?keyword=Zalecenia%20konserwatorskie%20na%20tle%20prawnych%20form%20dzia%C5%82ania%20administracji&cm=SFIRST> (dostęp: 11 IX 2021).

<sup>26</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 188.

<sup>27</sup> M. Chlipała, *Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 362, s. 57.

<sup>28</sup> Dla porównania zob. K. Ubysz, *Art. 17c*, w: B. Brynczak, K. Ubysz, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587671932/469372/ubysz-karolina->



zabytków wymagają uzyskania pozwolenia ze strony wojewódzkiego konserwatora zabytków<sup>29</sup>. Zauważyć trzeba, że sposób wykonywania większości czynności wymienionych w przywołanym przepisie powinien zostać opisany w zaleceniu konserwatorskim. Przywołując więc w tym miejscu chociażby art. 8 Kodeksu prawa administracyjnego<sup>30</sup>, stwierdzić należy, że pozwolenie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach, powinno zostać udzielone, jeżeli treść wniosku o jego wydanie jest zgodna z pozyskanym wcześniej zaleceniem konserwatorskim. W tym kontekście można więc zalecenia konserwatorskie określić jako swoistego rodzaju promesę.

Jak wcześniej wspomniano, przyrzeczenie administracyjne może być rozumiane nie tylko jak opisane powyżej zobowiązanie organu do działania, lecz także jako gotowość do tolerowania określonego

---

brynczak-beata-ustawa-o-zbiorowym-zaopatrzeniu-w-wode-i-zbiorowym-odprowadzaniu...?cm=URELATIONS (dostęp: 15 IX 2021).

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 36:

„1. Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisany do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni;

2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;

3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;

4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;

5) prowadzenie badań archeologicznych;

6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;

7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;

8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;

9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;

10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503) oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;

11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisany do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni;

12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania”.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm.), dalej „kpa”.

postępowania. W tym drugim aspekcie można przyrzeczenie administracyjne porównać do takich aktów reglamentacji działalności gospodarczej, które są wydawane po analizie spełnienia ustawowych wymogów dla prowadzenia określonej działalności<sup>31</sup>. Przykładem może być koncesja<sup>32</sup>. Dodać należy, iż przywołaną kategorię rozstrzygnięć reglamentacyjnych charakteryzuje fakt, że zapadają one w formie decyzji administracyjnej.

Reasumując, przywoływane cechy przyrzeczenia administracyjnego można przypisać również innym formom działania administracji publicznej, a w szczególności decyzji administracyjnej. Wyjątkiem jest kwestia związania adresata. Niemniej jednak podejście, zgodnie z którym zalecenie konserwatorskie ma nie być wiążące dla dysponenta zabytku, ani nie posiada uzasadnienia w tekście ustawy, ani nie jest zgodne z zasadą ochrony zabytków w tym sensie, że ogranicza skuteczność działań prewencyjnych, których celem jest zapobiegnięcie zniszczeniu bądź uszkodzeniu. Szerzej o wiążącej mocy zalecenia konserwatorskiego w dalszej części rozważań.

#### 4. Koncepcja niejednolitego charakteru prawnego zaleceń konserwatorskich

W doktrynie obecne jest stanowisko, zgodnie z którym zalecenia konserwatorskie nie stanowią jednolitej grupy w tym sensie, że ich wydanie może wywoływać różne skutki (prawne lub faktyczne). Przedstawiciele tego poglądu nie tworzą monolitu. Z jednej bowiem strony można spotkać się ze stanowiskiem, iż zalecenia konserwatorskie mogą w określonych przypadkach przybierać formę przyrzeczenia administracyjnego<sup>33</sup>. Z drugiej strony funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym „[z]alecenia określone w art. 27 u.o.z. nie mają wcale charakteru przyrzeczenia”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> M. Marszałek, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy – sprzedawcy energii elektrycznej*, Warszawa 2015, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogytkmjsgj3dcmboqxdglrr#tabs-metrical-info> (dostęp: 15 IX 2021).

<sup>32</sup> F.M. Elżanowski, P. Manteuffel, *Koncesja jako prawny instrument bezpieczeństwa energetycznego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 6(6), s. 17–28.

<sup>33</sup> K. Zalaśńska, *Art. 27*, w: K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrwg44dcnzooobqalrvgmytonzwh4q#tabs-metrical-info> (dostęp: 11 IX 2021).

<sup>34</sup> J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369416154/323403?keyword=Janusz%20S%C5%82ugocki&tocHit=1&cm=STOP> (dostęp: 15 IX 2021).

W tym ujęciu wybranym zaleceniom konserwatorskim przypisuje się charakter aktów wiedzy<sup>35</sup>. Pomimo różnic pomiędzy obydwoma stanowiskami można powiedzieć, że łączy je założenie, zgodnie z którym brak jednolitości co do skutków wywieranych przez zalecenia konserwatorskie jest konsekwencją różnych treści, które są w nich ujmowane.

W kontekście powyższego przypomnieć należy, że – tak jak wskazywano już wcześniej – art. 27 ustawy o zabytkach nie zawiera otwartego katalogu informacji, które powinny znaleźć się w zaleceniu konserwatorskim. Jest to więc pierwsza przesłanka przemawiająca za ograniczeniem swobody wojewódzkiego konserwatora zabytku w zakresie konstruowania treści analizowanego dokumentu. W drugiej kolejności zwrócić uwagę należy, że art. 27 ustawy o zabytkach po prostu określa katalog informacji, które powinny się znaleźć w zaleceniu konserwatorskim. Natomiast przywołany przepis nie stanowi o tym, że któraś z tych informacji może zostać pominięta – nie został ujęty w nim żaden zwrot w rodzaju „o ile jest wymagany”. Można oczywiście wskazać, że ze względu na właściwości danego zabytku określone czynności nie mogą być podejmowane. Przykładowo niedopuszczalne będzie wprowadzanie zmian w danym obiekcie ze względu na niebezpieczeństwo jego bezpowrotnego zniszczenia. W takim przypadku nie musiałby być zamieszczany obligatoryjny element zalecenia konserwatorskiego, jakim zgodnie z art. 27 ustawy o zabytkach jest „zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku”. Jednakże, chociażby z perspektywy zapewnienia właściwej opieki danemu zabytkowi bardziej właściwe byłoby umieszczenie w zaleceniu konserwatorskim informacji, że niedopuszczalne są żadne zmiany w zabytku, a nie przemilczanie tego faktu. W przedstawionym kontekście przypomnieć należy pozostałe informacje, które powinny znaleźć się w analizowanym dokumencie, czyli „sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich”. Można przyjąć, iż wyjątkiem będzie sytuacja, w której nie trzeba na danym zabytku podejmować takich czynności jak zabezpieczanie czy prace konserwatorskie. Oczywiście z kolei jest, że dysponent zabytku będzie z reguły chciał korzystać ze swojej własności. Dopuszczalne będzie więc twierdzenie, że opis prawidłowego sposobu wykonywania tych działań (tj. zabezpieczenia, prac konserwatorskich, korzystania) powinien *de facto* znaleźć się w każdym zaleceniu konserwatorskim.

---

<sup>35</sup> Ibidem.

Jeżeli więc w każdym zaleceniu konserwatorskim powinny znaleźć się informacje tego samego rodzaju, to nieuzasadnione wydaje się być przypisywanie różnych skutków prawnych poszczególnym zaleceniom. Tym bardziej, że skoro ustawodawca wspomina wyłącznie o jednym rodzaju zaleceń konserwatorskich, to odwołując się do zasady *lege non distinguente nec nostrum distinguere*, niewłaściwe byłoby wyodrębnianie poszczególnych kategorii omawianego dokumentu.

## 5. Zalecenia konserwatorskie jako akt wiedzy

Jak wspomiano, w doktrynie reprezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym zalecenia konserwatorskie „[s]ą [...] zwykłym oświadczeniem o stanie wiedzy organu, tj. wojewódzkiego konserwatora zabytków”<sup>36</sup>. W związku z tym stanowiskiem przytaczane są uwagi dotyczące zarówno braku właściwego obiegu informacji w służbie konserwatorskiej, jak i ich ograniczonej aktualności, a w tym i w porównaniu z wiedzą posiadaną przez właścicieli zabytków<sup>37</sup>.

W tym kontekście wskazać należy, że tzw. akt wiedzy jest w doktrynie zaliczany do kategorii czynności faktycznych, a więc działań co do zasady neutralnych względem praw i obowiązków jednostki. Natomiast obligatoryjne elementy treściowe zalecenia konserwatorskiego określają sposób gospodarowania zabytkiem, a więc stanowią o ograniczeniach swobody właściciela lub posiadacza zabytku. Przyznać jednak warto, że nawet w przypadku braku pozyskania zaleceń konserwatorskich przez dysponenta zabytku i tak historyczny status nieruchomości *ex lege* przekłada się na ograniczenia w swobodzie korzystania z danego obiektu. Można więc powiedzieć, iż wydanie zalecenia konserwatorskiego potwierdza istnienie obowiązku opieki nad zabytkiem, a jednocześnie go uszczegóławia.

Na podstawie powyższego można uznać zalecenie konserwatorskie za swoisty akt o charakterze deklaratoryjnym. W tym z kolei kontekście przypomnieć należy, że w drodze wydania decyzji administracyjnej sytuacja prawna jednostki może zostać nie tylko ukształtowana, lecz również potwierdzona. W tym drugim przypadku chodzi o tzw. decyzję deklaratoryjną. Odwołując się więc do tej uwagi, nie można powiedzieć, iż wynikający z mocy prawa obowiązek dbania o zabytek wyłącza

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

możliwość zakwalifikowania zaleceń konserwatorskich jako aktów wydawanych w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast uznanie analizowanego dokumentu za akt wiedzy powoduje, że nie jest on wiążący ani dla jego adresata, ani dla organu go wydającego. Taka koncepcja zalecenia konserwatorskiego nie ma bezpośredniego potwierdzenia w przepisach prawa, a ponadto prowadzi do całkowitego pozbawienia znaczenia tego dokumentu dla ochrony zabytków.

## 6. Prawo czy obowiązek pozyskania zalecenia konserwatorskiego

Analiza art. 27 ustawy o zabytkach pozwala zauważyć, że nie użyto w nim zwrotu w rodzaju „może wystąpić” w odniesieniu do kwestii pozyskiwania zaleceń konserwatorskich. Przyznać jednak należy, iż w treści art. 27 ustawy o zabytkach nie został w sposób jednoznaczny wyrażony nakaz występowania o wydanie zaleceń. Nie ma również mowy o instrumentach „wymuszających” aktywność właściciela lub posiadacza zabytku, takich jak wskazanie terminu na złożenie właściwego podania. W kontekście ustalania obligatoryjności składania wniosku o wydanie zaleceń konserwatorskich mówić więc można o neutralności art. 27 ustawy o zabytkach. Zauważyć należy, że w pozostałych przepisach ustawy o zabytkach również nie została rozstrzygnięta kwestia dowolności bądź obligatoryjności składania wniosku o wydanie zalecenia konserwatorskiego.

Na powyższe spojrzeć można z dwóch perspektyw. W pierwszej kolejności należałoby przywołać cel art. 27 ustawy o zabytkach, czyli zabezpieczenie danego zabytku przed skutkami niewłaściwej opieki<sup>38</sup>. Niewątpliwie brak obowiązku występowania o zalecenia konserwatorskie potencjalnie osłabia realizację celu przywołanego przepisu. Można również przyjąć, iż w pewnym sensie regulacja art. 27 ustawy o zabytkach staje się zbędna, gdy dopuszczalne jest zarządzanie zabytkiem bez pozyskania przedmiotowego dokumentu. Te dwa argumenty zdają się przemawiać za obowiązkiem uzyskania zalecenia konserwatorskiego. Z drugiej strony zasadą jest, że regulacje prawne wyznaczające

<sup>38</sup> R. Golać, *Art. 27*, w: idem, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587276429/73869/golat-rafal-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2 IX 2022).

obowiązki jednostce powinny wprost o tym fakcie komunikować. Tym bardziej, jeżeli dane działanie może wywoływać konsekwencje na gruncie jednego z istotniejszych praw, jakim niewątpliwie jest prawo własności. Wydaje się więc, że w aktualnym stanie prawnym wystąpienie z wnioskiem o wydanie zalecenia konserwatorskiego nie ma charakteru obligatoryjnego.

## 7. Argumentacja przeciwko uznaniu zaleceń konserwatorskich jako decyzji administracyjnych

Na wstępie zauważyć należy, że w literaturze zasadniczo wyklucza się koncepcję wydawania zaleceń konserwatorskich w formie decyzji administracyjnej<sup>39</sup>. Podstawowym argumentem mającym przemawiać na rzecz takiego podejścia jest twierdzenie mówiące, że „[p]odstawowym [...] elementem odróżniającym [...] zalecenie konserwatorskie od decyzji jest brak wymagania podwójnej konkretności – konkretnego adresata i konkretnej sprawy. Zawierają one jedynie wytyczne co do działań, jakie mogą bądź powinny zostać podjęte przy zabytku, bez wskazania jego adresata”<sup>40</sup>. Przedstawione stanowisko nie zostało rozwinięte w tym sensie, że nie zaprezentowano przesłanek mających uzasadniać tezę o braku adresata zaleceń konserwatorskich. W związku z tym ustosunkowanie się do przedstawionego poglądu będzie siłą rzeczy zawężone do treści zacytowanego twierdzenia.

Po pierwsze, zgodnie z art. 27 ustawy o zabytkach uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o wydanie zaleceń konserwatorskich posiadają wyłącznie takie podmioty, które z zabytkiem łączy określona ustawowo relacja prawna lub faktyczna (tj. własność lub posiadanie). W oczywisty więc sposób to te jednostki będą adresatami odpowiedzi. Tym bardziej, że ustawodawca nie przewidział odmiennego rozwiązania (np. publikacji). W odniesieniu do powyższej tezy trzeba stwierdzić, iż jej istota opiera się na podważeniu sensu art. 27 ustawy o zabytkach w tej części, w której zawężony jest krąg uprawnionych do występowania o wydanie zalecenia konserwatorskiego.

Po drugie, warto zauważyć, że wymagana prawem więź wnioskodawcy z zabytkiem jest znacznie silniejsza niż np. w przypadku podmiotów uprawnionych do występowania z żądaniem o wydanie decyzji

<sup>39</sup> K. Zalaśńska, *Zalecenia konserwatorskie na tle...*

<sup>40</sup> Ibidem.

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja o warunkach zabudowy)<sup>41</sup>. Zaznaczyć również należy, iż na podstawie tej ostatniej decyzji można jedynie wystąpić o pozwolenie na budowę bez gwarancji jego uzyskania oraz oczekiwać, że właściwy organ budowlany nie będzie kwestionował ustaleń ujętych w decyzji o warunkach zabudowy, a więc rozstrzygnięcia innego organu. Pomimo tego nie ma wątpliwości, że występujący o wydanie wspomnianej decyzji jest stroną właściwego postępowania. Natomiast – jak wspomniano już wcześniej – podmiot uzyskujący zalecenie konserwatorskie uzyskuje swoistą promesę, że jego wniosek o uzyskanie pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach, zostanie rozpatrzony pozytywnie<sup>42</sup>. Można więc mówić o interesie prawnym występującego o zalecenie konserwatorskie.

Po trzecie, analizując ściśle treść zacytowanego powyżej stanowiska, można zauważyć, że argumentacja w nim ujęta ogranicza się do literalnego brzmienia art. 27 ustawy o zabytkach. Chodzi o to, że w świetle przytoczonego cytatu w zaleceniu konserwatorskim powinno znaleźć się wyłącznie to, co jest wskazane w przywołanym przepisie. Przy takim podejściu w treści analizowanego dokumentu nie powinna m.in. być ujmowana informacja o podmiocie uprawnionym do jego wydania, ponieważ art. 27 ustawy o zabytkach o tym nie stanowi. W związku z tym można dojść do wniosku, że adresat zalecenia konserwatorskiego nie będzie mógł na podstawie jego treści zweryfikować, czy zostało ono wydane przez uprawniony organ. Analogicznie rzecz ujmując, w treści analizowanego dokumentu nie powinien znaleźć się podpis osoby go wystawiającej. Tego rodzaju przykłady można mnożyć, ale nie wydaje się to celowe. Dość powiedzieć, że ograniczenie treści analizowanego dokumentu do informacji zawartych w art. 27 ustawy o zabytkach nie będzie pozwalało na ustalenie, czy dany dokument stanowi zalecenie konserwatorskie czy też inne rozstrzygnięcie albo wręcz czy w danym przypadku nie należałoby mówić o nieakcie.

Abstrahując jednak od powyższego, zwraca uwagę fakt, że ani art. 27 ustawy o zabytkach, ani pozostałe postanowienia tej ustawy nie określają wymogów formalnych zalecenia konserwatorskiego. Wyjątkiem są jedynie informacje wskazane w przywołanym przepisie. Wydaje się więc, że należałoby odszukać podstawy prawnej określającej wymogi

<sup>41</sup> Zob. D. Kałuża, M. Płoszka, R. Robaszewska, *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014.

<sup>42</sup> Szerzej w punkcie Zalecenia konserwatorskie jako przyrzeczenie administracyjne.



dotyczące treści, które powinny znaleźć się w zaleceniu konserwatorskim (szerzej o tym zagadnieniu w dalszej części rozważań). Natomiast w tym miejscu przywołać należy kolejny argument podnoszony w doktrynie na rzecz podważenia koncepcji wydawania zaleceń konserwatorskich w formie decyzji administracyjnej. Otóż mówi się, że „[w]skazanie [w zaleceniach – przyp. Ł.D.] dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone, nie oznacza, że osoba uprawniona jest zobowiązana je dokonać. Zalecenia nie zostały powiązane z przymusem administracyjnym – ewentualny element władczy będzie występował jedynie w związku z wydaniem pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru (art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z.) czy rozstrzygnięciami w ramach nadzoru konserwatorskiego (zob. np. art. 45 ust. 1 u.o.z.o.z.)”<sup>43</sup>. Analogicznie jak w przypadku pierwszej tezy również w kwestii twierdzeń przedstawionych w tym akapicie nie zaprezentowano argumentacji mającej za nimi przemawiać. Niemniej warto zauważyć, że taka sama sytuacja związana jest z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. Nie oznacza to jednak, że przywołane rozstrzygnięcie nie posiada formy decyzji administracyjnej. Tak samo więc nie można powyższej uwagi traktować jako podstawy do odmowy zaleceniu konserwatorskiemu statusu decyzji administracyjnej.

## 8. Zalecenie konserwatorskie jako decyzja administracyjna

Dotychczasowe rozważania pozwoliły na ustalenie, że podmiot występujący o wydanie zalecenia konserwatorskiego ma w tym interes prawny. W konsekwencji można go uznać za stronę postępowania administracyjnego. Tak samo wykazano, iż niewiążący charakter zalecenia konserwatorskiego może być sprzeczny z założeniem prewencyjnego charakteru ochrony zabytków. W związku z tym przejść należy do kolejnych argumentów na rzecz uznania, że zalecenia konserwatorskie powinny być wydawane w formie decyzji administracyjnej.

Po pierwsze, wspomnieć należy o zasadzie domniemania załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnej. W tym kontekście wskazać trzeba, że żadne z postanowień ustawy o zabytkach nie przeczy wprost możliwości wydawania zaleceń konserwatorskich we wspomnianej

<sup>43</sup> K. Zalaśńska, *Zalecenia konserwatorskie na tle...*



formie. Warto także podkreślić, że również z treści ustawy o zabytkach nie wynika wprost, żeby zalecenia konserwatorskie mogły być wydawane w innej formie (np. przyrzeczenia administracyjnego).

Po drugie, wydanie pozwolenia może być poprzedzone wydaniem zalecenia konserwatorskiego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach. Jak wykazano wcześniej, przedmiotowe pozwolenie powinno być wydane, jeżeli właściwy wniosek jest zgodny z uzyskanym wcześniej zaleceniem konserwatorskim. Gdyby uznać, że to zalecenie jest niewiążące dla adresata zalecenia konserwatorskiego, trzeba byłoby jednocześnie przyznać, że wojewódzki konserwator zabytków może wydać rozstrzygnięcie sprzeczne z własnymi ustaleniami. Ta konstatacja prowadzi z kolei do wniosku, że zalecenie konserwatorskie jest przynajmniej częściowo zbędne.

Po trzecie, ani postanowienia ustawy o zabytkach, ani przepisy innych ustaw nie zawierają informacji mówiących wprost o trybie wydawania zalecenia konserwatorskiego. Jeżeli więc nie można byłoby się odwołać do kpa, to konsekwentnie należałoby uznać, iż wojewódzki konserwator zabytków może wydać analizowany dokument w dowolnym czasie. Natomiast wnioskodawca nie posiada możliwości wglądu do akt sprawy.

Po czwarte, nie ma wątpliwości, że wojewódzki konserwator zabytków może działać wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zauważyć więc należy, iż jedyną możliwością określenia formalnych wymogów dla zalecenia konserwatorskiego jest odwołanie się do przepisów kpa mówiących o treści decyzji administracyjnej.

Po piąte, brak formy decyzji jest równoznaczny z brakiem możliwości zaskarżenia zalecenia konserwatorskiego i to nawet, jeżeli nie zawiera ono treści wymaganych na mocy art. 27 ustawy o zabytkach.

## **9. Konsekwencje uznania zaleceń konserwatorskich za decyzję administracyjną w aktualnym stanie prawnym oraz postulat *de lege ferenda***

Rozważania w tej części opracowania rozpocząć można w przewrotny sposób, tj. poprzez odwrócenie twierdzenia zawartego w jej tytule. Chodziłoby więc o zachowanie *status quo* w kontekście stanowiska w przedmiocie prawnej formy zaleceń konserwatorskich. Wynotować więc należy dwa aksjomaty aktualnego dyskursu. Po pierwsze, zalecenia

konserwatorskie nie są wydawane w formie decyzji administracyjnej. Po drugie, nie ma pewności zarówno co do tego, w jakiej formie są one wydawane, jak i co do tego, czy można mówić tylko o jednej postaci zaleceń konserwatorskich.

Różnorodność poglądów sama w sobie nie może być przedmiotem zarzutu. Tym bardziej, że w tym opracowaniu przedstawiany jest punkt widzenia, który nie znajduje akceptacji w doktrynie. Niemniej należy zwrócić uwagę, że nawet ewentualna akceptacja jednej z obecnych w doktrynie propozycji interpretacyjnych nie pozwala na przewyżczenie braku pewności odnośnie do prawnego ujęcia zaleceń konserwatorskich. Przykładowo, o jasności charakteru prawnego omawianego dokumentu nie można mówić również w przypadku, gdy następuje odwołanie do poglądu dominującego w doktrynie, zgodnie z którym zalecenie konserwatorskie jest przyrzeczeniem administracyjnym. Jak bowiem wykazano wcześniej, przywołana forma prawna jest wyłącznie konstruktem teoretycznoprawnym, a jego ostateczny kształt nie został wprost opisany przez ustawodawcę.

Na tle powyższego wyróżnia się propozycja interpretacyjna ujęta w tym opracowaniu. Skrótowo rzecz ujmując, przypomnieć należy, że tryb wydawania decyzji administracyjnych jest zarówno ściśle uregulowany, jak i omówiony w szeregu opracowań naukowych. Tym samym, nie można mówić o przywołanej wcześniej niejasności.

Niezależnie od tego zastanowić się należy nad skutkami ewentualnej zmiany poglądów na temat charakteru prawnego zaleceń konserwatorskich. Z pewnością problemem nie byłoby wydawanie nowych dokumentów. W takim bowiem przypadku po prostu wszczynane byłyby „zwyczajne” postępowania administracyjne. Wydaje się również, że nie można mówić o szczególnych wyzwaniach w odniesieniu do już wydanych zaleceń konserwatorskich. Chodzi o brak niejasności na gruncie proceduralnoprawnym, co jest oczywiście również konsekwencją elastyczności kpa. Tak więc można się spodziewać, iż dotychczas wydawane zalecenia konserwatorskie nie spełniają wymogów formalnoprawnych, o których mowa w art. 107 kpa. Można jednak swobodnie założyć, że przynajmniej większość dokumentów zawiera minimum treściowe pozwalające stwierdzić, że w danym przypadku wydana została decyzja administracyjna<sup>44</sup>. Chodzi tutaj oczywiście o „[o]znaczenie

---

<sup>44</sup> Zob. A. Wróbel, *Art. 107*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji”<sup>45</sup>. W związku z tym proces „transformacji” zaleceń konserwatorskich może się odbyć „bez jednego pociągnięcia piórem”. Natomiast w kontekście wspomianej wcześniej pewności (jasności) powiedzieć należy, że „posiadacze” już wydanych zaleceń co do zasady zyskują możliwość zweryfikowania prawidłowości posiadanych dokumentów w jednym z trybów nadzwyczajnych, o których jest mowa w kpa. Dodać należy, iż tak istotna zmiana koncepcji co do formy określonej czynności organu nie stanowiłaby pierwszego tego rodzaju przypadku. Wspomnieć w tym kontekście można chociażby o odstąpieniu od poglądu, zgodnie z którym pozostawienie podania bez rozpoznania powinno następować w formie decyzji administracyjnej.

Można oczywiście zadać pytanie o celowość przyjęcia założenia, zgodnie z którym zalecenia konserwatorskie miałyby być wydawane w formie decyzji administracyjnej. Otóż w takim ujęciu odpadają wątpliwości, co do skutków prawnych omawianych dokumentów. W konsekwencji po stronie wojewódzkiego konserwatora zabytków pojawia się rzeczywisty instrument oddziaływania na sposób zarządzania określonym zabytkiem. Wydanie bowiem zalecenia w formie decyzji administracyjnej stanowi akt władczy. Ten fakt jest jednocześnie równoważony przez ograniczenia proceduralne wynikające z kpa. Chodzi tutaj przede wszystkim o wyłączenie swobody wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie kształtowania treści zaleceń. Zatem po stronie dysponenta zabytku pojawia się możliwość przedkładania własnych dowodów, a ponadto wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany je zweryfikować i opisać ten fakt w treści uzasadnienia danej decyzji.

Niewątpliwie odpowiedzialność za przedstawione w tym opracowaniu zamieszanie ponosi ustawodawca, który nie określił wprost formy prawnej zalecenia konserwatorskiego. Oczywiście więc postulatem *de lege ferenda* będzie wyeliminowanie tego „niedopowiedzenia”. Mając z kolei na uwadze opisane wcześniej walory decyzji administracyjnej, postuluje się, żeby ustawodawca wybrał właśnie tę formę prawną. Jednocześnie wskazuje się, że niekoniecznie najgorszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie stanu prawnego w aktualnej postaci. Analogicznie wadliwe może się bowiem okazać wskazanie innej aniżeli decyzja

<sup>45</sup> Ibidem.

administracyjna formy prawnej zalecenia konserwatorskiego, jeżeli znowelizowanie art. 27 ustawy o zabytkach nie będzie jednocześnie obejmowało ustanowienia chociaż minimalnych zasad wydawania omawianego dokumentu.

### Podsumowanie

Wątpliwości, które narastają wokół prawnej formy zaleceń konserwatorskich, są konsekwencją wadliwej regulacji, a ściślej rzecz ujmując jej zbyt lakonicznego charakteru. W związku z tym brak jest jednolitego poglądu w tak fundamentalnych kwestiach, jak chociażby charakter prawny zaleceń konserwatorskich. Można więc stwierdzić, że aktualna regulacja przywoływanego art. 27 ustawy o zabytkach nie sprzyja realizacji podstawowego założenia tego aktu prawnego, czyli skutecznej ochrony zabytków. Nie wydaje się również, żeby realizacji tego celu sprzyjała teza forsowana przez część doktryny, zgodnie z którą zalecenia konserwatorskie stanowią przyrzeczenie publiczne. Takie podejście nie znajduje również uzasadnienia w tekście ustawy o zabytkach, które mogłoby stanowić podstawę dla podważenia zasady domniemania rozstrzygania spraw w formie decyzji administracyjnej. Ponadto, w ten sposób uniemożliwia się odwołanie do kpa, co w konsekwencji oznacza, że nie są znane ani wymogi formalne dotyczące zalecenia konserwatorskiego, ani procedura jego wydawania.

W związku z powyższym słuszne więc wydawałoby się przyjęcie założenia, zgodnie z którym zalecenia konserwatorskie są wydawane w formie decyzji administracyjnych. Tym bardziej, iż – jak wykazano w tekście – można te zalecenia zakwalifikować jako promesę wydania pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ustawy o zabytkach.

## THE LEGAL FORM OF CONSERVATION RECOMMENDATIONS

### Summary

The discussion in this study deals with the legal form of conservation recommendations. This concerns documents issued by conservation services, which define the way of using the monument, its protection and performance of conservation works, as well as the scope of permissible changes that may be introduced to this monument. In simple terms, the conservation recommendation is a "monument operating manual", which is issued individually for each building by the competent

voivodship historic preservation officer. The legislator did not specify the legal form of this document. Therefore, in numerous studies one can find a number of standpoints on this issue. Undoubtedly, such discrepancies are not conducive to implementing the principles behind the adoption of the regulation on conservation recommendations, i.e. effective protection of monuments.

This article analyses the concepts that dominate the doctrine. This is primarily a matter of accepting that conservation recommendations are issued in the form of an administrative promise or an act of knowledge. The concept according to which there is no single legal form appropriate for all conservation recommendations is also examined. At the same time, an attempt is made to discuss the most frequently negated assumption, according to which conservation recommendations could be issued in the form of administrative decisions.

The discussion is conducted on the basis of the legal text and academics' analysis of the doctrine. An important element of the discussion is that it compares the characteristics of the administrative decision with the properties of the legal forms in which, according to the doctrine, conservation recommendations are issued. The conclusion that can be drawn from the analysis presented here is that it would be appropriate to classify the conservation recommendations as administrative decisions.

**Keywords:** conservation recommendations – administrative decision – administrative promise – legal form

## BIBLIOGRAFIA

- Brudnicki J., *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 49–72.
- Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., Art. 27, w: *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M. Cherki, Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587285775/83215/cherka-maksymilian-red-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 11 IX 2021).
- Chlipała M., *Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 362, s. 49–59.
- Chlipała M., *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 78(1), s. 155–167.
- Daniel P., Geburczyk F., *Akt informacyjny jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrwy4dcny#tabs-metrical-info> (dostęp: 12 IX 2021).
- Elżanowski F.M., Manteuffel P., *Koncesja jako prawny instrument bezpieczeństwa energetycznego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 6(6), s. 17–28.
- Golat R., Art. 5, w: R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587276407/73847/golat-ra>

- fal-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?cm=URELATIONS (dostęp: 2 IX 2022).
- Golat R., *Art. 27*, w: R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587276429/73869/golat-rafal-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2 IX 2022).
- Gronkiewicz A., *Przyrzeczenie administracyjne w nauce i praktyce prawa administracyjnego*, w: *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, pod red. L. Zacharko, A. Matana, D. Gregorzka, Katowice 2015, s. 163–178.
- Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.
- Kałuża D., Płoszka M., Robaszewska R., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014.
- Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrecjonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369444786/12?keyword=W%C5%82a-sno%C5%9B%C4%87%20zabytku%20a%20dyskrecjonalna%20w%C5%82a-dza%20konserwatorska&toHit=1&cm=SFIRST> (dostęp: 31 XII 2021).
- Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394879/334967?toHit=1> (dostęp: 12 IX 2021).
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przelomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 78(4), s. 41–55.
- Marszałek M., *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy – sprzedawcy energii elektrycznej*, Warszawa 2015, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogytkmjsg3dcmcboguxdglrr#tabs-metrical-info> (dostęp: 15 IX 2021).
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998.
- Schmidt P., *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki samorządowej*, w: *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r., pod red. J. Korczaka, Wrocław 2013, s. 377–393.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369416154/323403?keyword=Janusz%20S%C5%82ugocki&toHit=1&cm=STOP> (dostęp: 15 IX 2021).
- Sługocki J., *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, s. 245–260.
- Ubysz K., *Art. 17c*, w: B. Brynczak, K. Ubysz, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587671932/469372/ubysz-karolina-brynczak-beata-ustawa-o-zbiorowym-zaopatrzeniu-w-wode-i-zbiorowym-odprowadzaniu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 15 IX 2021).
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 42, s. 169–188.
- Wróbel A., *Art. 107*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

- Zalasińska K., *Art. 4*, w: K. Zalasińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020; <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrwg44dcnzoobqxalrvgmytonzuygy3a&refSource=guide> (dostęp: 2 IX 2022).
- Zalasińska K., *Art. 27*, w: K. Zalasińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrwg44dcnzoobqxalrvgmytonzwhe4q#tabs-metrical-info> (dostęp: 11 IX 2021).
- Zalasińska K., *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 11–15.
- Zalasińska K., *Zalecenia konserwatorskie*, w: K. Zalasińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369383074/306075/zalasińska-katarzyna-zeidler-kamil-wykład-prawa-ochrony-zabytkow?keyword=Zalecenia%20konserwatorskie%20na%20tle%20prawnych%20form%20dzia%C5%82ania%20administracji&cm=STOP> (dostęp: 11 IX 2021).
- Zalasińska K., *Zalecenia konserwatorskie na tle prawnych form działania administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, <https://sip.lex.pl/#/publication/151095457/zalasińska-katarzyna-zalecenia-konserwatorskie-na-tle-prawnych-form-dzialania-administracji?keyword=Zalecenia%20konserwatorskie%20na%20tle%20prawnych%20form%20dzia%C5%82ania%20administracji&cm=SFIRST> (dostęp: 11 IX 2021).





MAŁGORZATA PRACKA\*

## Tryb procedowania oraz przesłanki przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności

### Wprowadzenie

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym o socjalistycznym rodowodzie. Niejasny charakter tego prawa oraz jego konstrukcja prawna sprawiły, że zarówno w doktrynie, jak i na gruncie orzeczniczym, pojawiły się wątpliwości w zakresie jego właściwego pojmowania<sup>1</sup>. Mimo przemian ustrojowych nie doszło do wyeliminowania tej instytucji z porządku prawnego, choć dyskusja na temat jej dalszego bytu prawnego jest prowadzona od dawna<sup>2</sup>. Na przestrzeni lat podejmowane były

---

\* Małgorzata Pracka, dr, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, e-mail: [m.pracka@uthrad.pl](mailto:m.pracka@uthrad.pl), <https://orcid.org/0000-0003-3531-8433>, radca prawny.

<sup>1</sup> S. Rudnicki, *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 12, s. 1771; S. Breyer, *Użytkowanie wieczyste*, Katowice 1965; A. Kopff, *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 1967, t. 9, s. 9–11; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 178–179; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce. Problematyka prawna*, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 6; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001, s. 588, 619; Uchwała Sądu Najwyższego (SN) z dnia 22 X 1968 r., sygn. akt III CZP 98/68, OSNCP 1969, nr 11, poz. 188; Uchwała SN z dnia 17 I 1974 r., sygn. akt III CRN 316/73, OSNCP 1974, nr 11, poz. 197; Wyrok SN z 17 I 1969 r., sygn. akt III CRN 360/68, OSNC 1969/12, poz. 222.

<sup>2</sup> H. Cioch, H. Witczak, *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 32–34; Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 654–655; A. Brzozowski, *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2003, nr 3(2), s. 89; E. Klat-Górska, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych*

działania ustawodawcze mające na celu uwłaszczenie użytkowników wieczystych prawem własności<sup>3</sup>.

Ostatecznie wprowadzono do porządku prawnego Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>4</sup>, która dokonała uwłaszczenia użytkowników wieczystych prawem własności. *Ratio legis* przyjętych rozwiązań sprowadza się do usprawnienia dotychczas obowiązujących przepisów przekształcania praw użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w szczególności na rzecz właścicieli lokali w budynkach wielolokalowych. Problemy związane z faktyczną możliwością realizacji roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z odrębną własnością lokali w trybie Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości skłoniły ustawodawcę do podjęcia trudu legislacyjnego w tym zakresie<sup>5</sup>.

Zaproponowana przez ustawodawcę procedura uwłaszczenia napotyka niekiedy poważne problemy interpretacyjne, które muszą być rozstrzygnięte przez organ wydający zaświadczenie, przy uwzględnieniu głównych założeń projektodawców ustawy, w tym powszechnego i odpłatnego charakteru uwłaszczenia potwierdzanego w określonych ramach czasowych i rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony.

Celem artykułu jest analiza problematyki dotyczącej wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele

---

w drodze decyzji administracyjnej, Warszawa 2015, s. 29–36; M. Habdas, *Użytkowanie wieczyste i jego znaczenie na polskim rynku nieruchomości*, „Prawo Spółek” 1999, nr 4, s. 54; J. Kremis, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, „Rejent” 1999, nr 2(94), s. 33; K. Zaradkiewicz, *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Monitor Prawniczy” 1999, nr 1, s. 13; Z. Czarnik, *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999, s. 31–52; R. Kuźnicki, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz do ustawy*, Wrocław 1998, s. 85–90.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. 1997 Nr 123, poz. 781); Ustawa z dnia 29 VII 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. 2012, poz. 83 ze zm.).

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1495, dalej „ustawa przekształceniowa”.

<sup>5</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów; Sejm RP VIII kadencji, Nr druku: 2673, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D9C456B5E5590D-27C12582B900589B99/%24File/2673.pdf> (dostęp: 9 IX 2019).

mieszkańciowe wraz z omówieniem najważniejszych aspektów związanych z powszechnym uwłaszczeniem użytkowników wieczystych, w tym materialnoprawnych przesłanek uwłaszczeniowych, oraz trybu procedowania przewidzianego w ustawie przekształceniowej.

## **1. Materialnoprawne przesłanki uwłaszczenia użytkowników wieczystych prawem własności**

Przesłanki uwłaszczeniowe zostały skonkretyzowane w art. 1 i art. 1a ustawy przekształceniowej. W myśl przywołanych przepisów przekształceniu podlegają nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami: 1) mieszkalnymi jednorodzinnymi lub 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub 3) o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Przepisy ustawy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej, położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, pod warunkiem że łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie. Wobec tak sprecyzowanych przesłanek przekształceniowych ogromnego znaczenia nabiera pojęcie prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynków mieszkalnych.

W orzecznictwie akcentuje się, że dokonując wykładni pojęcia gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, należy mieć na względzie, iż obiekty i urządzenia budowlane winny znajdować się na tym samym gruncie co budynki mieszkalne. W sytuacji kiedy obiekty i urządzenia budowlane stanowią odrębną nieruchomość od budynków mieszkalnych, dla których urządzone są odrębne księgi wieczyste, to nawet gdy umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z nich, nie podlegają ustawie przekształceniowej. Nie dzielą bowiem losu prawnego budynku mieszkalnego<sup>6</sup>. Analizowany przepis, tj. art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej musi być wykładany ściśle, z uwagą na intencję

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi z 25 VII 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 434/19, LEX nr 2707172; wyrok WSA w Łodzi z 3 IX 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 435/19, LEX nr 2721648.

ustawodawcy, którego założeniem było objęcie regulacją tej ustawy jedynie gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Grunty z potencjalną możliwością wykorzystywania na cele mieszkaniowe, w tym niezabudowane, niezwiązane z racjonalnym korzystaniem z budynku mieszkalnego, mogące samodzielnie występować w obrocie prawnym, nie wyczerpują założeń ustawy i nie podlegają przekształceniu. Takiej wykładni przepisów ustawy przekształceniowej dał wyraz ustawodawca także w art. 1a ustawy. Doprecyzował bowiem normatywny zakres przekształcenia poprzez wyeliminowanie z zakresu działania ustawy tych nieruchomości, na których znajduje się zabudowa mieszana, tj. na której funkcja mieszkaniowa nie jest dominująca. Kryterium 30% powierzchni użytkowej obiektów lub budynków niemieszkalnych w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na takim gruncie jest granicą właściwego rozumienia pojęcia gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe. W przypadku niespełnienia tego kryterium nieruchomość nie podlega przekształceniu. Taka możliwość zaistnieje dopiero wówczas, gdy w trybie art. 2 ust. 1 ustawy przekształceniowej dokona się podziału nieruchomości<sup>7</sup>.

Zakres przedmiotowy normatywnego uwłaszczenia nie powinien w praktyce budzić większych wątpliwości. Jakakolwiek inna zabudowa na gruncie, na którym znajduje się budynek mieszkalny, musi być oceniana przez pryzmat przytoczonych wyżej regulacji. Przy czym, incydentalna zabudowa w postaci np. billboardu, tablicy reklamowej mieści się w pojęciu obiektów umożliwiających racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych<sup>8</sup>. Te same spostrzeżenia odnieść należy także do usytuowanych na takim gruncie miejsc i zatoczek parkingowych, wewnętrznych dróg dojazdowych, sieci uzbrojenia technicznego. Nie da się w sposób kazuistyczny dokonać wyliczenia wszelkich obiektów, które funkcjonują na gruncie zabudowanym budynkami mieszkalnymi. Optyka patrzenia w każdym konkretnym przypadku musi się jednak osadzać na założeniu i intencji ustawodawcy, aby normatywnym przekształceniem objąć nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, w rozumieniu definicji zamieszczonej w ustawie przekształceniowej, która dopuszcza także usytuowanie na takich gruntach

<sup>7</sup> Ł. Sanakiewicz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 35–38.

<sup>8</sup> M. Gdesz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z 2018 r., „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 5.*

innych budynków i obiektów, pod warunkiem że występuje element racjonalnego powiązania z budynkiem mieszkalnym.

Interpretowanie w tym duchu przepisów ustawy przekształceniowej może wywoływać wątpliwości związane z usytuowaniem na gruncie, np. hydroforni, chodnika będącego częścią pasa drogi publicznej czy też ogólnodostępnego parku. Podkreślenia wymaga, że zarówno budynek hydroforni, jak i część pasa drogi publicznej nie spełniają założeń ustawowych i winny być wyłączone z przekształcenia. Powyższe stanowisko uzasadnione jest faktem, że obiekt hydroforni zazwyczaj stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności i na podstawie art. 49 Kodeksu cywilnego<sup>9</sup>, jako urządzenie do doprowadzania wody, wchodzi w skład przedsiębiorstwa przesyłowego<sup>10</sup>. W odniesieniu do gruntu zajętego pod drogę publiczną należy zauważyć, że o ile droga publiczna stanowi obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 3a Prawa budowlanego<sup>11</sup>, o tyle – jak konstatuje WSA w jednym ze swoich orzeczeń – nie jest to obiekt funkcjonalnie i technicznie powiązany z nieruchomością, na której znajduje się budynek mieszkalny. Oceniając tego rodzaju stan faktyczny w kontekście wspomnianego już art. 1a ustawy przekształceniowej, który poszerzył możliwość przekształcenia także w stosunku do gruntu zabudowanego innymi niż mieszkalne budynkami, obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, należy podkreślić, że ustalony tym przepisem sposób podrzędności tych obiektów ogranicza się jedynie do budynków, gdyż kryterium 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków jest tu wyznacznikiem. Tym samym, w odniesieniu do gruntów zabudowanych obiektami budowlanymi innymi niż budynki lub urządzeniami budowlanymi nie zostało wskazane kryterium kwalifikacji, co powoduje, że nie można w sposób jednoznaczny dokonać takiej wykładni<sup>12</sup>. Na niekorzyść zakwalifikowania takiego gruntu jako spełniającego przesłanki przekształceniowe działa

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360).

<sup>10</sup> Zob. wyrok SN z 18 VI 2004 r., sygn. akt II CK 359/03, LEX nr 146060; wyrok SN z 13 IV 2011 r., sygn. akt V CSK 309/10, LEX nr 1001339; uchwała SN z dnia 13 VII 2011 r., sygn. akt III CZP 26/11, LEX nr 852328; postanowienie SN z 6 XI 2014 r., sygn. akt II CSK 101/14, LEX nr 1573970; wyrok SN z 19 XI 2014 r., sygn. akt II CSK 169/14, LEX nr 1604626; wyrok SN z 4 III 2015 r., sygn. akt IV CSK 387/14, LEX nr 1651002; wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Katowicach z 20 V 2016 r., sygn. akt V ACa 535/14, LEX nr 2061834; wyrok SA w Poznaniu z 20 II 2018 r., sygn. akt I ACa 934/17, LEX nr 2546262.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 7 XI 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 359/19, LEX nr 2866270.

także brzmienie art. 2a ustawy o drogach publicznych<sup>13</sup>. Konsekwencją rozstrzygnięcia o publicznoprawnym charakterze własności dróg publicznych jest wyłączenie ich z obrotu prawnego, co tym samym powoduje, że nie mogą one przejść na własność innego podmiotu niż właściwy zarządca drogi<sup>14</sup>.

Co do usytuowania na jednej z działek gruntu parku ogólnodostępnego należałoby zastanowić się, czy zachodzi w tej sytuacji związek funkcjonalny pomiędzy korzystaniem z budynków mieszkalnych a funkcją realizowaną przez tereny parkowe ogólnodostępne. Odpowiedź nie powinna nastęrczać wątpliwości, jako że tereny zielone są pożądanym i często spotykanym elementem uzupełniającym zabudowę mieszkaniową – nawet w sytuacji, gdy mamy do czynienia z parkiem ogólnodostępnym, z którego mogą korzystać wszyscy. Nie powoduje to przecież braku związku funkcjonalnego z zabudową mieszkaniową. Do przekształcenia wystarczy, aby jedna z działek spełniała wymagania art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej. Mamy bowiem cały czas do czynienia z nieruchomością w rozumieniu wieczystoksięgowym<sup>15</sup>. Co do zasady związku funkcjonalnego nie można utożsamiać ze związkiem gospodarczym, który mógłby wystąpić np. w sytuacji udostępnienia nieruchomości gruntowej w celu umieszczenia na niej tablicy reklamowej i przeznaczenia pozyskanych z tego tytułu środków na utrzymanie budynku mieszkalnego<sup>16</sup>. Choć, oczywiście, z dużą dozą ostrożności należy podchodzić do analizy takich przypadków i w pierwszej kolejności założyć, że wszelkie obiekty mające charakter incydentalny, nie powinny same w sobie niweczyć skutku przekształcenia.

## 2. Zaświadczenie jako potwierdzenie normatywnego przekształcenia

Przekształcenie *ex lege* zostało powiązane z obowiązkiem wydania przez właściwy organ zaświadczenia. Stanowi ono podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 III 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1693 ze zm.).

<sup>14</sup> R. Skwarło, *Glosa do uchwały SN z dnia 13 października 2004 r., III CZP 52/04*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11, s. 74.

<sup>15</sup> A. Muller, *Kilka słów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „Rejent” 2019, nr 8(340), s. 76.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 14 XI 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 436/19, LEX nr 2743504.



i budynków. Wydanie takiego zaświadczenia jest wystarczającą i zarazem jedyną drogą do stwierdzenia, że dany grunt objęty jest działaniem ustawy przekształceniowej. Z uwagi na fakt, że przekształcenie następuje z mocy prawa, bez jakiegokolwiek wniosku ze strony użytkowników wieczystych, zaświadczenie nabiera kluczowego znaczenia dla potwierdzenia uwłaszczenia<sup>17</sup>.

Co do zasady procedura wydawania zaświadczeń uregulowana jest w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>18</sup>, w art. 217–220 k.p.a. Zaświadczenie kwalifikowane jest jako czynność materialnoteczniczna, która tworzy określone skutki prawne w drodze faktów<sup>19</sup>. Pojawiają się także głosy, że zaświadczenie jest czynnością faktyczną, odmienną od czynności materialnoteczniczej<sup>20</sup>. Ponadto bywa także charakteryzowane jako tzw. akt potwierdzający<sup>21</sup>. Zaświadczenie nie tworzy żadnej nowej sytuacji prawnej. Jak podnosi się w orzecznictwie, przedmiot postępowania o wydanie zaświadczenia nie obejmuje kompetencji do ustalania praw lub obowiązków administracyjnoprawnych podmiotów prawa, lecz sprowadza się wyłącznie do poświadczenia faktów lub stanów prawnych. W zaświadczeniu organ potwierdza jedynie istnienie określonego stanu na podstawie posiadanych już danych<sup>22</sup>. Samo zaświadczenie może dotyczyć jedynie niebudzących wątpliwości danych znajdujących się w ewidencjach organu, rejestrach czy innego rodzaju zbiorach<sup>23</sup>.

Od zaświadczeń wydawanych w trybie k.p.a. należy odróżnić zaświadczenia wydawane z urzędu na podstawie aktów szczególnych, którym jest m.in. ustawa przekształceniowa. Poddając analizie procedurę

<sup>17</sup> P. Marquardt, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2018, nr 12(332), s. 113–133.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000) dalej „k.p.a.”.

<sup>19</sup> M. Szubiakowski, *Postępowanie podatkowe*, w: *Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2017, s. 286; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 695; A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1069–1071.

<sup>20</sup> K. Chorąży, Z.R. Kmieciak, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nierozstrzygnięte w literaturze*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 70.

<sup>21</sup> J. Lang, *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „Studia Iuridica” 1990, nr 18, s. 130–132.

<sup>22</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 12 IV 2018 r., sygn. akt II OSK 2527/17, LEX nr 2494340.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 14 III 2019 r., sygn. akt I OSK 1226/17, LEX nr 2642497.

wydawania zaświadczeń przekształceniowych, należy podkreślić, że tryb działania organu w tym zakresie podlega swoistym modyfikacjom. Po pierwsze, wprowadzie owe zaświadczenie nie tworzy nowego stanu prawnego, gdyż przekształcenie następuje *ex lege*, to poświadczenie samego faktu przekształcenia wymaga analizy materialnoprawnych przesłanek uwłaszczeniowych w odniesieniu do konkretnego gruntu i na podstawie danych zawartych w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków. Niewątpliwie dane zawarte w tychże publicznych rejestrach, będące podstawą oznaczenia nieruchomości, nabierają ogromnego znaczenia, a jakiegokolwiek rozbieżności danych powodują konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Jednocześnie, niejako na marginesie dodać należy, że problemy w zakresie stanu prawnego nieruchomości gruntowych (nieruchomości lokalowych), w tym niezgodność stanu prawnego z rzeczywistym stanem prawnym, nie powinny być przeszkodą dla potwierdzenia przekształcenia, gdyż zaświadczenie stanowi podstawę ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej prowadzonej dla przekształconej nieruchomości, nie jest natomiast podstawą do zmian wpisów objętych księgą wieczystą<sup>24</sup>. Po drugie, mieszana zabudowa znajdująca się na gruncie spowoduje, że bez podjęcia działań związanych z dokonaniem podziału geodezyjnego i wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej działki gruntu, niepełniającej założeń ustawy przekształceniowej, nie będzie możliwe wydanie owego zaświadczenia. Zatem fakt zawarcia w zaświadczeniu oświadczenia wiedzy będzie musiał zostać poprzedzony konkretnymi czynnościami geodezyjnymi i wieczystoksięgowymi.

Pewną szczególną regulacją związaną z wydawaniem zaświadczeń jest także możliwość kwestionowania wysokości i okresu wnoszenia opłaty przez właściciela nieruchomości. W tym celu zaświadczenie przekształceniowe winno zawierać pouczenie, iż w oparciu o art. 6 ustawy przekształceniowej, właściciel nieruchomości może w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia zaświadczenia złożyć wniosek o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty w drodze decyzji. Konstrukcja tegoż przepisu jest dość osobliwa. Nie ma bowiem możliwości wszczęcia postępowania z urzędu, a jedynie na wniosek złożony przez właściciela nieruchomości. Jeżeli zatem wniosek o wydanie decyzji złoży osoba,

---

<sup>24</sup> Szerzej zob. P. Wancke, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019, <http://archiwum.muir.gov.pl/strony/zadania/gospodarka-nieruchomosciami/przekształcenie/> (dostęp: 9 IX 2019).



której prawo użytkowania wieczystego nie podlegało przekształceniu, lub osoba, która w dacie składania wniosku nie była już właścicielem nieruchomości, wówczas – na podstawie art. 61a k.p.a – organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Tak samo powinien postąpić w sytuacji złożenia wniosku przez właściciela nieruchomości po upływie 2 miesięcy od otrzymania zaświadczenia określającego wysokość opłaty przekształceniowej. Niemniej jednak, pamiętać należy, że zaświadczenie nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej, a to oznacza, że uprawniony podmiot może wnioskować o wydanie nowych zaświadczeń wielokrotnie, co też otworzy drogę do wydania decyzji w oparciu o art. 6 ust. 1 ustawy przekształceniowej<sup>25</sup>. Taka technika działania organu przy poświadczeniu uwłaszczenia budzi jednak pewne wątpliwości, ponieważ zaświadczenie przekształceniowe ma przecież jedynie potwierdzać ten fakt w oparciu o znane organowi fakty lub stan prawny.

Jednocześnie ustawodawca wskazał, że do czasu zakończenia postępowania administracyjnego ustalającego wysokość i okres wnoszenia opłaty opłata jest wnoszona w wysokości wskazanej w zaświadczeniu, co potwierdzałoby, że zaświadczenie ma przede wszystkim charakter rzeczowy i zachowuje swoją moc, a procedura wydania decyzji administracyjnej dotyczy jedynie kwestii odpłatności za przekształcenie. Zaproponowane rozwiązanie legislacyjne jest w istocie zbieżne z procedurą aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, zawartą w art. 78 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>26</sup>. W praktyce kwestionowanie opłaty przekształceniowej w głównej mierze dotyczyć może okresu jej wnoszenia, jako że podstawowy okres ustalony jest w ustawie na 20 lat, licząc od dnia przekształcenia. Jednocześnie art. 7 ust. 6a ustawy przekształceniowej przewiduje, że dla właścicieli gruntów będących przedsiębiorcą, w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, termin ten może wynosić odpowiednio: 99 lat – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 1%; 50 lat – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 2%; 33 lata – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 3%. Procedura związana z ustalaniem okresu wnoszenia opłaty jest szczegółowo uregulowana w art. 7 ust. 6a–6d ustawy

<sup>25</sup> Ł. Sanakiewicz, op. cit., s. 111–112.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1899 ze zm.).

przekształceniowej, a jej stosowanie jest dość kłopotliwe i zależne od momentu złożenia organowi oświadczenia o zamiarze jej wnoszenia.

Technika działania organu administracji publicznej przy wydawaniu zaświadczeń przekształceniowych jest pewną swoistą regulacją stworzoną na użytek normatywnego przekształcenia użytkowania wieczystego. Sam mechanizm przekształceniowy, który dokonuje się z mocy prawa, wiąże się z obowiązkiem wydania zaświadczenia potwierdzającego owe przekształcenie. To potwierdzenie w drodze zaświadczenia nie jest jednak tylko i wyłącznie czynnością materialnotecniczną *sensu stricto*, gdyż powiązane zostało z przesłankami uwłaszczeniowymi, których spełnienie organ musi potwierdzić przy jego wydawaniu. Jednocześnie odpłatny charakter uwłaszczenia powoduje konieczność dokonania dodatkowych ustaleń w zakresie wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej, co niekoniecznie jest możliwe do potwierdzenia tylko i wyłącznie na podstawie danych będących w posiadaniu organu. Potwierdzeniem powyższej tezy jest chociażby brzmienie art. 21 ust. 2a ustawy przekształceniowej, w myśl którego w sytuacji nieobowiązania w dniu przekształcenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego organ jest zobligowany do jej ustalenia, na podstawie wartości nieruchomości określonej na dzień przekształcenia. Dopóki nie zostanie wykonany operat szacunkowy będący podstawą do jej ustalenia, dopóty organ nie ma możliwości wydania zaświadczenia, gdyż doszłoby do naruszenia art. 4 ust. 4 oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej.

### 3. Odpłatny charakter uwłaszczenia

Założeniem projektodawców ustawy przekształceniowej miał być odpłatny charakter uwłaszczenia. Podobnie jak opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego, która ma charakter cywilnoprawny i stanowi ekwiwalent za możliwość korzystania z gruntu<sup>27</sup>, tak też opłata przekształceniowa stanowi rekompensatę za nabycie *ex lege* prawa własności<sup>28</sup>. Ustawodawca w art. 7 ust. 2 ustawy przekształceniowej postanowił, że wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej

<sup>27</sup> Wyrok SN z 30 IX 2015 r., sygn. akt I CSK 760/14, LEX nr 1943201; wyrok SN z 11 VIII 2011 r., sygn. akt I CSK 607/10, OSNC 2012, Nr 3, poz. 36; uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 8 XII 2004 r., sygn. akt III CZP 47/04, OSNC 2005, Nr 5, poz. 74.

<sup>28</sup> E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, LEX/el. 2019.

z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Dodatkowo ust. 3 przywołanego artykułu wprowadził zasadę, zgodnie z którą wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w trzecim roku od aktualizacji, jeżeli w dniu przekształcenia obowiązywałaby opłata roczna ustalona za pierwszy lub drugi rok od aktualizacji. Tym samym, jest to jeden z przypadków, gdy obciążenia dotychczasowego użytkownika wieczystego będą większe niż dotychczas. Drugim jest możliwość złożenia przez właściciela gruntu będącego przedsiębiorcą w trybie art. 7 ust. 6a ustawy przekształceniowej oświadczenia o zamiarze wnoszenia opłaty przez odpowiednio dłuższy okres, w zależności od wysokości stawki procentowej opłaty rocznej.

Fakt, iż opłata przekształceniowa ma być uiszczana przez nowego właściciela w wysokości dotychczasowej opłaty rocznej, powoduje, że w zaświadczeniu nie może być ustalona inna wysokość opłaty rocznej niż ponoszona wcześniej przez użytkownika wieczystego. Zaświadczenie nie kreuje bowiem żadnego stosunku prawnego, a potwierdza jedynie istniejące fakty. Te same uwarunkowania odnoszą się do obowiązku uiszczania opłaty przekształceniowej<sup>29</sup>.

Przy zestawieniu powyższych rozważań z brzmieniem art. 21 ust. 2a ustawy przekształceniowej, który nakazuje ustalić opłatę na dzień przekształcenia w sytuacji, gdy nie obowiązywała ona wcześniej, okazuje się, że wraz z wydaniem zaświadczenia przekształceniowego zostaje jednak wykreowany nowy obowiązek w postaci opłaty. Jest to dlatego istotny problem, że sytuacja użytkowników wieczystych, którzy do tej pory nie mieli obowiązku uiszczania opłaty rocznej, ulega pogorszeniu – z momentem ustawowego przekształcenia powstał dla nich nowy obowiązek. Ten sam problem dotyczyć będzie następców prawnych osób wskazanych w art. 8 pkt 2 lit. a i b ustawy przekształceniowej. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem opłaty za przekształcenie nie wnoszą osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, w przypadku gdy wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego lub użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie art. 7 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>30</sup> oraz innych tytułów prawnych, w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 4 II 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1553/19, LEX nr 2787747.

<sup>30</sup> Dz.U. 1945 Nr 50, poz. 279 oraz Dz.U. 1985, poz. 99.

Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r. Pominięcie w omawianym przepisie osób, które nabyły użytkowanie wieczyste w drodze czynności rozporządzającej, należy traktować jako przeoczenie ustawodawcy i *de lege ferenda* należałoby rozszerzyć zakres podmiotowy tego przepisu także o tę grupę podmiotów.

Specyfika wydawanych zaświadczeń przekształceniowych związana jest także z możliwością kwestionowania przez dotychczasowego użytkownika wieczystego lub każdorazowego właściciela nieruchomości, w odniesieniu do której istnieje roszczenie o opłatę, wysokości i okresu jej wnoszenia poprzez zgłoszenie w ustawowo określonym terminie żądania wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty. Termin na wystąpienie z takim żądaniem jest terminem zawitym, zatem kwestia jego niedochowania wywoła dla strony ujemne skutki prawne<sup>31</sup>.

#### 4. Pomoc publiczna przy uwłaszczeniu

Zasady ustalania opłaty przekształceniowej powodują, że w niektórych sytuacjach będziemy mieli do czynienia z pomocą publiczną. Jak bowiem wskazuje art. 14 ustawy przekształceniowej, przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków udzielenia pomocy *de minimis*, określonych w szczególności w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o pomocy *de minimis*<sup>32</sup>. Za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień wydania zaświadczenia albo zaświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy przekształceniowej. Przy czym, w przypadku przekroczenia limitu pomocy *de minimis*, stosuje się dopłatę do wysokości wartości rynkowej nieruchomości określonej na podstawie wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia opłaty albo na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego na wniosek zobowiązanego do dopłaty. Wysokość dopłaty ustalana jest z urzędu w drodze decyzji. Koszty operatu szacunkowego ponosi zobowiązany do dopłaty.

<sup>31</sup> Szerzej na temat instytucji terminu: R. Stankiewicz, *Art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, s. 313–332; B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 276–277.

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE L 352 z 24 XII 2013, s. 1.

Przyjęta w ustawie przekształceniowej regulacja dotycząca pomocy publicznej jest związana z czasookresem wnoszenia opłaty przekształceniowej wyłącznie przez przedsiębiorców. Pojęcie przedsiębiorcy i działalności gospodarczej w prawie unijnym jest szersze niż w prawie polskim, gdyż za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną, natomiast działalność gospodarcza kwalifikowana jest jako oferowanie towarów i usług na rynku, w zakresie którego występuje element konkurencyjności<sup>33</sup>. Odnosząc zatem obowiązek stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej do ustawy przekształceniowej, należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca nie sprecyzował, jakie dokładnie korzyści dla przedsiębiorców będą stanowiły pomoc *de minimis*, co też powoduje, że ciężar w tym zakresie spoczywać będzie na organie wydającym zaświadczenie przekształceniowe<sup>34</sup>.

Z uwagi na praktyczne problemy związane z pomocą publiczną przy ustawowym przekształceniu Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przedstawił stanowisko, w którym potwierdził, że pojęcie przedsiębiorcy należy rozciągnąć na wszelkie kategorie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, bez względu na ich formę prawną i źródła finansowania. Bez znaczenia jest także, czy przepisy krajowe przyznają danemu podmiotowi status przedsiębiorcy. Podstawowe znaczenie będzie miał rodzaj prowadzonej przez ten podmiot działalności, przy czym zaakcentowano także, że skoro przez działalność gospodarczą rozumie się oferowanie towarów i usług na rynku, to zarówno działalność produkcyjna, dystrybucyjna, jak i usługowa, spełniają to kryterium. Nie jest przy tym ważne, czy mamy do czynienia z występowaniem zarobkowego charakteru działalności, co tym samym powoduje, że działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji prowadzić mogą także różnorodne podmioty typu *non-profit*. Dla uznania za przedsiębiorcę przesądzające jest natomiast, czy działalność gospodarcza jest faktycznie przez podmiot prowadzona. Uzasadnieniem dla stosowania przepisów o pomocy publicznej przy ustawowym przekształceniu są, zdaniem UOKiK,

---

<sup>33</sup> Więcej na temat warunków i zasad udzielania pomocy publicznej W. Gonet, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012; Ł. Sanakiewicz, *op. cit.*, s. 160–166.

<sup>34</sup> Szerzej na ten temat R. Zenc, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności a problem pomocy publicznej (pomocy *de minimis*)*, „Prawo Pomocy Publicznej” 2019, nr 01(72), s. 10.

zasady odpłatności za przekształcenie zawarte w art. 7 ust. 6 ustawy przekształceniowej. Jak argumentuje, przekształcenie stanowi pomoc de minimis, ponieważ użytkownik wieczysty uzyskuje własność gruntu za cenę niższą niż cena rynkowa. Z art. 7 ust. 6 ustawy wynika, iż opłata przekształceniowa jest wnoszona przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia. Oznacza to, że nowy właściciel gruntu zapłaci za prawo własności 20% wartości rynkowej gruntu (przy stawce 1% opłaty rocznej) lub 60% tej wartości (jeżeli obowiązuje w danym przypadku stawka 3% opłaty rocznej). Użytkownik wieczysty uzyska więc własność gruntu, wnosząc preferencyjną opłatę. Korzyścią dla nowego właściciela będzie w pierwszym przypadku 80%, a w drugim 40% wartości gruntu. W związku z powyższym przepisy o pomocy de minimis będą miały zastosowanie do przypadków przekształcenia na podstawie ustawy dotyczących nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli beneficjent nie złożył w terminie 3 miesiące od dnia przekształcenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 6a ustawy. Wartością pomocy udzielanej na podstawie art. 7 ust. 6 ustawy jest różnica pomiędzy wartością rynkową gruntu a sumą opłat przekształceniowych<sup>35</sup>.

Jednocześnie w doktrynie pojawiają się głosy jakoby upatrywanie pomocy publicznej w trwającej na przestrzeni określonej liczby lat periodyczności opłaty przekształceniowej jest chybie. Uzasadnieniem powyższego jest fakt, że instytucja rozłożenia świadczenia na raty, która to mogłaby być formą pomocy, polega na odsunięciu poszczególnych jego części na dalsze terminy płatności w stosunku do daty wymagalności zobowiązania. Tymczasem terminy coroczne opłaty przekształceniowej są pierwotnymi terminami jej wymagalności, co sprawia, że dłużnik, wnosząc zgodnie z nimi opłatę co roku, spełnia świadczenie we właściwych terminach wymagalności. Zresztą opłata przekształceniowa objęta jest mechanizmem waloryzacji, co niweluje ewentualną korzyść zobowiązanego wynikającą z upływu czasu. Wobec tego nie ma miejsca przysporzenie, które jest niezbędne, aby stwierdzić udzielenie pomocy publicznej<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Stanowisko UOKiK dostępne na stronie internetowej, [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php?fbclid=IwAR3bS4SPgGcmUlutm9QBLhFfO5tVIqOwRxdD0xScKb2k-3kd4pR19HJLndWA#\\_ftn3](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php?fbclid=IwAR3bS4SPgGcmUlutm9QBLhFfO5tVIqOwRxdD0xScKb2k-3kd4pR19HJLndWA#_ftn3) (dostęp: 31 VIII 2020).

<sup>36</sup> M. Tollik, *Niejednoznaczne skutki art. 14 ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „Palestra” 2019, nr 1–2, s. 117–123.



Co do zasady trudno odmówić słuszności temu pogładowi, choć kwestia waloryzacji może budzić wątpliwości w aspekcie braku korzyści dla zobowiązanego. Trzeba bowiem pamiętać, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego mogła podlegać aktualizacji co 3 lata, zapewniając przy tym rynkowy charakter dochodów z tego tytułu. Natomiast objęcie nieruchomości ustawowym uwłaszczeniem wyklucza ten mechanizm, a wpływy z tytułu opłaty przekształceniowej mogą podlegać jedynie waloryzacji dokonywanej co 3 lata. Przy braku aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przed 1 stycznia 2019 r. dochodzi do sytuacji, że dotychczasowy użytkownik wieczysty osiąga jednak korzyść przy ustawowym przekształceniu, gdyż opłata przekształceniowa powiązana została z dotychczas wnoszoną opłatą roczną. Co więcej, podejmowane przez samorzady, przed wejściem w życie ustawy przekształceniowej, próby aktualizacji opłat rocznych nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe celem ich urynkowania, zaowocowały Ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>37</sup>. W myśl tej regulacji, jeżeli postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostało wszczęte po 5 października 2018 r., a wypowiedzenia dotychczasowej wysokości tej opłaty nie zostały skutecznie doręczone wszystkim współużytkownikom wieczystym nieruchomości przed 1 stycznia 2019 r., roczna opłata przekształceniowa jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywała przed aktualizacją. Ponadto, zgodnie z tą ustawą umarza się postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej niezakończone w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (13 lutego 2019 r.). Rynkowy charakter opłaty przekształceniowej nie został w wielu przypadkach zapewniony, co sprawia, że uwłaszczeni prawem własności osiągają jednak korzyść.

Dodatkowo wspomnieć należy o art. 7 ust. 7 ustawy przekształceniowej, który wprowadza opłatę jednorazową, o którą właściciel gruntu może wnioskować w każdym czasie trwania obowiązku wnoszenia opłaty przekształceniowej. Powyższe sprawia, że mechanizm waloryzacji w takich przypadkach odpadnie. Jednocześnie właściciel gruntu będący przedsiębiorcą może, na podstawie art. 7 ust. 6b

<sup>37</sup> Dz.U. 2019, poz. 270.



ustawy przekształceniowej, w okresie pozostałym do wnoszenia opłaty w każdym czasie, z uwzględnieniem art. 14, złożyć nowe oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty stosownie do ust. 6 albo 6a, z uwzględnieniem dotychczas wniesionych opłat. Wystarczy bowiem, że utraci status przedsiębiorcy (np. zaprzestanie wynajmowania lokalu mieszkalnego, przestanie wykorzystywać lokal do prowadzenia działalności gospodarczej) i wówczas będzie mógł zawnieść o zmianę czasu wnoszenia opłaty. Po wydaniu przez organ zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty nic nie stoi na przeszkodzie, aby właściciel zgłosił zamiar jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty. Co więcej, może także skorzystać z możliwości, jaką daje art. 9a ustawy przekształceniowej w kwestii ustawowej 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej. To spowoduje, że po wniesieniu przez niego opłaty jednorazowej taka nieruchomość może być ponownie wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, ale wówczas nie będą miały już zastosowania przepisy dotyczące pomocy publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że mechanizm odpłatnego uwłaszczenia może budzić w tym aspekcie pewne wątpliwości.

### Podsumowanie

Tryb procedowania organu administracji publicznej w zakresie uwłaszczenia użytkowników wieczystych sprowadza się do wydania zaświadczenia potwierdzającego spełnienie materialnoprawnych przesłanek w odniesieniu do konkretnej nieruchomości. Owe przesłanki, co do zasady, dotyczą gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, w rozumieniu ustawy przekształceniowej. Zaproponowane przez ustawodawcę rozumienie tegoż pojęcia może w praktyce nastęrczać pewnych wątpliwości interpretacyjnych, przede wszystkim w odniesieniu do gruntów zabudowanych budynkami innymi niż mieszkalne oraz obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z takich budynków. Pozbawione sensu byłoby jednak działanie ustawodawcy zmierzające do kazuistycznego ujęcia wszystkich możliwych stanów faktycznych, które zaistniały na gruncie spełniałyby przesłanki ustawowe. Nie jest także możliwe ich dokładne uszczegółowienie w doktrynie, z uwagi na wielość różnych stanów faktycznych. Przy potwierdzaniu przekształcenia organ nie może

jednak tracić z pola widzenia *ratio legis* wprowadzonych rozwiązań ustawodawczych zakładających powszechny charakter uwłaszczenia. Zasada rozstrzygania na korzyść strony nabiera tu zatem ogromnego znaczenia.

Sam mechanizm odpłatnego przekształcenia, do którego zastosowanie mają także przepisy o pomocy publicznej, powoduje, że ścieżka postępowania organu przy potwierdzaniu uwłaszczenia mocno się niekiedy komplikuje. Istotną modyfikacją w zakresie wydawanych zaświadczeń jest także możliwość kwestionowania przez dotychczasowego użytkownika wieczystego wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej, co powoduje obowiązek jej ustalenia przez organ w drodze decyzji administracyjnej. Dodatkowo odpłatny charakter uwłaszczenia zmusza organ do poczynienia dodatkowych ustaleń w zakresie wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej, co niekoniecznie jest możliwe do potwierdzenia tylko i wyłącznie na podstawie danych będących w posiadaniu organu.

Przyjęty zatem model procedury uwłaszczeniowej, choć co do zasady słuszny i pożądany społecznie, ma jednak pewne swoiste uwarunkowania, które wymagają wyjaśnienia zarówno w doktrynie, jak i na gruncie orzecznictwa.

## THE PROCEDURE AND CONDITIONS FOR THE TRANSFORMATION OF PERPETUAL USUFRUCT INTO OWNERSHIP

### Summary

The right of perpetual usufruct has been operating in the Polish legal system since the 1960s. The essence of this right consists in the possibility for the perpetual usufructuary to use land which is publicly owned, to the exclusion of other persons, along with the right to dispose of it. The content of the right to perpetual usufruct is therefore similar in substantive terms to the ownership rights, although it is subject to certain determinants particular only to this law. The limits of the rights of the perpetual usufructuary are determined not only by the provisions of acts, rules of social coexistence, but also by the provisions of the agreement for subjecting land to perpetual usufruct. In addition, the temporary nature of the law and the rules of payment, including the possibility of updating the annual fee for perpetual usufruct, meant that for many years legislative activities were undertaken in the scope of enfranchising perpetual usufruct users.

The Act of 20<sup>th</sup> July 2018 on the transformation of the right of perpetual usufruct of land developed for housing purposes into the ownership right to this land performed normative enfranchisement of perpetual usufruct users. The procedure of

confirming enfranchisement is made by the public administration authority in the form of a certificate. The requirement to issue a certificate sometimes demands that the authority conduct a multi-faceted analysis in terms of meeting the conditions for such enfranchisement. Both the material scope of the act, the content of the issued certificate and the paid character of the enfranchisement to which the provisions on state aid apply in practice generate many obligations on the part of the authority issuing the certificate. Due to the universal character of the enfranchisement process and some of its specific features, the legal solutions proposed by the legislator in this area require a more in-depth analysis.

**Keywords:** enfranchisement – the right of perpetual usufruct – real estate – certificate

### BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bieniek G., Marmaj Z., *Użytkowanie wieczyste w praktyce. Problematyka prawna*, Warszawa–Zielona Góra 1996.
- Breyer S., *Użytkowanie wieczyste*, Katowice 1965.
- Brzozowski A., *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2003, nr 3(2), s. 63–92.
- Choraży K., Kmiecik Z.R., *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nierozstrzygnięte w literaturze*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 70–76.
- Cioch H., Witczak H., *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Czarnik Z., *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999.
- Gdesz M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 5–15.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001.
- Gonet W., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Habdas M., *Użytkowanie wieczyste i jego znaczenie na polskim rynku nieruchomości*, „Prawo Spółek” 1999, nr 4, s. 49–55.
- Klat-Górska E., *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, LEX/el. 2019.
- Klat-Górska E., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015.
- Kopff A., *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 1967, t. 9, s. 3–39.
- Kremis J., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, „Rejent” 1999, nr 2(94), s. 31–55.

- Kuźnicki R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz do ustawy*, Wrocław 1998.
- Lang J., *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „*Studia Iuridica*” 1990, nr 18, s. 125–134.
- Marquardt P., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce notarialnej*, „*Rejent*” 2018, nr 12(332), s. 113–133.
- Muller A., *Kilka słów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „*Rejent*” 2019, nr 8(340), s. 76–100.
- Rudnicki S., *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „*Nowe Prawo*” 1970, nr 12, s. 1771–1777.
- Sanakiewicz Ł., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Skwarło R., *Glosa do uchwały SN z dnia 13 października 2004 r., III CZP 52/04*, „*Samorząd Terytorialny*” 2006, nr 11, s. 74–77.
- Stankiewicz R., *Art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, s. 313–332.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Szubiakowski M., *Postępowanie podatkowe, w: Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2017, s. 283–287.
- Tollik M., *Niejednoznaczne skutki art. 14 ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „*Palestra*” 2019, nr 1–2, s. 117–123.
- Truskiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006.
- Wancke P., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019, <http://archiwum.muir.gov.pl/strony/zadania/gospodarka-nieruchomosciami/przekształcenie/> (dostęp: 9 IX 2019).
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Zaradkiewicz K., *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, „*Monitor Prawniczy*” 1999, nr 1, s. 12–17.
- Zenc R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności a problem pomocy publicznej (pomocy de minimis)*, „*Prawo Pomocy Publicznej*” 2019, nr 01(72), s. 8–27.



KAROLINA ŚWIĄTEK\*

## Pozasądowe prawne modele kompensacji szkód medycznych – analiza prawno-porównawcza\*\*

### Wprowadzenie

W systemach prawnych funkcjonują różne tzw. alternatywne modele kompensacji szkód medycznych, czyli takie rozwiązania prawne, które umożliwiają pacjentom poszkodowanym szkodami medycznymi dochodzenie roszczeń lub uzyskiwanie odszkodowania bez konieczności wytaczania powództwa w postępowaniu sądowym na drodze cywilnoprawnej, często także bez konieczności wykazywania winy sprawcy. Polski model koncentrujący się na działalności wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych uznawany jest za nieefektywny. Przyjęte rozwiązania prawne nie realizują celów założonych na etapie wprowadzania regulacji prawnej. Niewłaściwa prawna konstrukcja polskiego modelu, w tym zidentyfikowane w niniejszym artykule problemy zauważane w doktrynie zostały rozpoznane także przez organy władzy publicznej odpowiedzialne za ochronę zdrowia. Efektem podjętych przez nie działań jest przygotowanie projektu ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta, który zakłada m.in. likwidację wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych i wprowadzenie innych rozwiązań legislacyjnych w omawianym obszarze. Artykuł obejmuje analizę funkcjonującego w Polsce modelu oraz próbę wskazania jego wad, zawiera również charakterystykę wybranych,

---

\* Karolina Świątek, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [karswi18@st.amu.edu.pl](mailto:karswi18@st.amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-7514-3343>.

\*\* Publikacja powstała przy współfinansowaniu z projektu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza”.

alternatywnych modeli kompensacji szkód medycznych funkcjonujących w innych porządkach prawnych oraz przybliżyć założenia projektu ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta. Celem pracy jest ukazanie możliwych kierunków zmian legislacyjnych, a także zweryfikowanie, czy zmiany proponowane w projekcie ustawy uwzględniają formułowane w doktrynie wnioski *de lege ferenda* oraz czy są wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w innych państwach.

## **1. Ogólna charakterystyka oraz ocena polskiego pozasądowego modelu dochodzenia roszczeń w postępowaniu o ustalenie zdarzenia medycznego**

Obowiązujący w Polsce prawny model dochodzenia roszczeń za szkody medyczne na drodze pozasądowej jest modelem oferującym postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych<sup>1</sup>. Postępowanie to zostało uregulowane w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>2</sup>, na mocy Ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>3</sup>.

Alternatywność polskiego modelu polega na zagwarantowaniu pozasądowego postępowania w celu dochodzenia roszczeń za konkretny rodzaj szkód, tj. następstw zdarzeń medycznych. W prawie odszkodowawczym przesłankami odpowiedzialności są przede wszystkim szkoda oraz związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą. Dodatkowo w przypadku odpowiedzialności ukształtowanej na zasadzie winy – przesłanką odpowiedzialności jest także wina sprawcy szkody. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wina jest podstawową przesłanką odpowiedzialności lekarza. Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych zostało ukształtowane w wielu aspektach odmiennie od tradycyjnego postępowania na drodze sądowej. Problem przyczynowości w postępowaniu o ustalenie zdarzenia medycznego stał się przedmiotem badań w doktrynie<sup>4</sup>. Abstrahując jednak od problemu związku przyczynowości

<sup>1</sup> Dalej także „wojewódzka komisja”.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 XI 2008 r. (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1876), dalej „u.p.p.”.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2011 Nr 113, poz. 660, dalej także „ustawa wprowadzająca”.

<sup>4</sup> Na ten temat zob. E. Bagińska, K. Krupa-Lipińska, *Zdarzenie medyczne a problem przyczynowości*, w: *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka*



wego, wskazać należy, że przepisy u.p.p., regulujące postępowanie przed wojewódzką komisją, nie nakładają na poszkodowanego ciężaru udowodnienia winy sprawcy zdarzenia. Odmienne niż w przypadku dochodzenia roszczeń na zasadach ogólnych w postępowaniu alternatywnym poszkodowany zobowiązany jest jedynie do uprawdopodobnienia zdarzenia szkodzącego. Na poszkodowanego nie nałożono także ciężaru udowodnienia wysokości szkody – w postępowaniu przed wojewódzką komisją konieczne jest przedstawienie przez wnioskodawcę propozycji wysokości odszkodowania, jednak jedynym wymogiem co do propozycji jest utrzymanie jej wysokości w granicach „maksymalnej wysokości świadczenia” określonej w ustawie.

Zgodnie z art. 67i ust. 1 u.p.p. celem postępowania przed wojewódzką komisją jest ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne. W rozumieniu u.p.p. zdarzeniem medycznym jest zakażenie pacjenta biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia pacjenta albo śmierć pacjenta będące następstwem niezgodnych z aktualną wiedzą medyczną: diagnozy<sup>5</sup>, leczenia<sup>6</sup> lub zastosowania produktu leczniczego, wyrobu medycznego, wyposażenia wyrobu medycznego, systemu i zestawu zabiegowego<sup>7</sup> lub wyrobu medycznego do diagnostyki in vitro lub wyposażenia wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro<sup>8</sup>. Jak zauważa M. Białkowski, zestawiając obecnie obowiązującą definicję zdarzenia medycznego z wypracowaną na gruncie orzecznictwa i nauki prawa definicją „błędu medycznego”, uznać należy, że pojęcia te są ze sobą zbieżne<sup>9</sup>.

---

*cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, pod red. E. Kowalewskiego, Toruń 2011, s. 229–257.

<sup>5</sup> Jeżeli spowodowała ona niewłaściwe leczenie albo opóźniła właściwe leczenie, przyczyniając się do rozwoju choroby.

<sup>6</sup> W tym wykonania zabiegu operacyjnego.

<sup>7</sup> W rozumieniu przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/745 z dnia 5 IV 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych, zmiany dyrektywy 2001/83/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002 i rozporządzenia (WE) nr 1223/2009 oraz uchylenia dyrektyw Rady 90/385/EWG i 93/42/EWG (Dz. Urz. UE L 117/1).

<sup>8</sup> W rozumieniu przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/746 z dnia 5 IV 2017 r. w sprawie wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro oraz uchylenia dyrektywy 98/79/WE i decyzji Komisji 2010/227/UE (Dz. Urz. UE L 117 z 5 V 2017, str. 176 ze zm.).

<sup>9</sup> Zob. M. Białkowski, *Kompensacja szkody powstałej przy leczeniu*, Poznań 2017, s. 436 i n. (rozprawa doktorska), [https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20802/1/2017\\_05\\_09\\_Doktorat\\_Micha%20Bia%20kowskiego\\_ostateczna\\_5.pdf.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20802/1/2017_05_09_Doktorat_Micha%20Bia%20kowskiego_ostateczna_5.pdf.pdf) (dostęp: 25 X 2022).

Inni autorzy zauważają jednak, że zdarzenia medyczne nie zawsze mieszczą się w ramach tradycyjnego pojęcia błędu medycznego. Przykładowo, zdaniem tych autorów za błąd medyczny nie można uznać zakażenia pacjenta biologicznym czynnikiem chorobotwórczym czy też doprowadzenia do uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia czy śmierci pacjenta na skutek zastosowania produktu leczniczego lub wyrobu medycznego<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 67a ust. 2 u.p.p. przepisy dotyczące postępowania przed wojewódzką komisją stosuje się jedynie do zdarzeń medycznych będących następstwem udzielania świadczeń zdrowotnych w szpitalu. Rozwiązanie to stało się przedmiotem krytyki w piśmiennictwie. W doktrynie zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym model kompensacji szkód medycznych powinien mieć charakter powszechny i obejmować swoim zakresem szkody wyrządzone przez wszystkich świadczeniodawców, ponieważ z punktu widzenia pacjenta nie ma znaczenia przez jakiego świadczeniodawcę szkoda została wyrządzona<sup>11</sup>. Jak podkreślono – uprawnienie do uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia nie powinno być uzależnione od właściwości podmiotu ponoszącego odpowiedzialność<sup>12</sup>. W związku z tym słusznie postuluje się, aby rozszerzyć pozasądowy tryb dochodzenia odpowiedzialności za szkody medyczne na uszczerbki doznane przez pacjentów w toku leczenia poza szpitalem<sup>13</sup>.

Wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego może złożyć poszkodowany pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy, a w przypadku śmierci poszkodowanego – jego spadkobiercy. Włączenie spadkobierców do kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego jest szeroko krytykowane w piśmiennictwie. Wskazuje się, że przyjęcie takiego rozwiązania całkowicie odbiega od zasad kompensacji krzywdy na gruncie prawa cywilnego, w którym co do zasady uprawnieni do zadośćuczynienia są najbliżsi zmarłego,

---

<sup>10</sup> E. Kowalewski, M. Śliwka, M. Wałachowska, *Kompensacja szkód wynikłych z „błędów medycznych”. Ocena projektowanych rozwiązań prawnych*, „Prawo i Medycyna” 2010, nr 4/41(12), s. 26.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> E. Bagińska, *Alternatywne modele kompensacji szkód wyrządzonych przy leczeniu – analiza porównawcza*, w: *System prawa medycznego*, t. 5, *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 103.

których łączyła ze zmarłym szczególna więź<sup>14</sup>. Zauważa się w związku z tym, że takie odstępstwo prowadzić może do nieracjonalnych sytuacji, w których świadczenia dochodzić będzie osoba niezwiązana emocjonalnie ze zmarłym (niedoznająca krzywdy po jego śmierci) czy nawet gmina będąca wyłącznym spadkobiercą zmarłego<sup>15</sup>.

Na mocy art. 67d ust. 1 pkt 9 u.p.p. podmiot składający wniosek zobowiązany jest do przedstawienia w nim propozycji wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia. W praktyce obowiązek ten okazuje się niemalże bezcelowy, gdyż pozostałe przepisy ustawy nie zobowiązują ubezpieczyciela czy podmiotu leczniczego ani do uwzględnienia, ani do zbadania zasadności wysokości propozycji przedstawionej przez podmiot składający wniosek, a wojewódzkie komisje nie są uprawnione do orzekania o wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia. W konsekwencji przedstawienie propozycji świadczenia przez wnioskodawcę rzadko wywołuje istotne dla wnioskodawcy skutki. Przedstawienie we wniosku propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia okazuje się znaczące w sytuacji, w której ubezpieczyciel albo kierownik podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, nie przedstawia swojego stanowiska w sprawie. Zgodnie z art. 67d ust. 6 u.p.p. nieprzedstawienie stanowiska jest równoznaczne z akceptacją wniosku w zakresie dotyczącym okoliczności w nim wskazanych oraz proponowanej wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia. W sytuacji, w której ubezpieczyciel albo kierownik podmiotu leczniczego przedstawia stanowisko w sprawie, przedstawiona przez wnioskodawcę we wniosku propozycja wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia staje się w istocie bez znaczenia, ze względu na opisanych powyżej. Postępowanie przed wojewódzką komisją ma doprowadzić do ustalenia, czy doszło do zdarzenia medycznego. Po przeprowadzeniu postępowania wojewódzka komisja, nie później niż w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia wniosku, wydaje pisemne,

---

<sup>14</sup> M. Nesterowicz, M. Wałachowska, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy leczeniu w związku z nowym pozasądowym systemem kompensacji szkód medycznych*, w: *Kompensacja szkód...*, s. 27 i n.; M.P. Ziemiak, *Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Wybrane aspekty*, w: *Kompensacja szkód...*, s. 170 i n.

<sup>15</sup> K. Bączyk-Rozwadowska, *Koncepcja no fault compensation a polski system kompensacji szkód doznanych w następstwie zdarzeń medycznych*, w: *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, pod red. J. Haberko, A. Olejniczaka, A. Pyrzyńskiej, D. Sokołowskiej, Warszawa 2015, s. 83 i n.

zawierające uzasadnienie orzeczenie o zaistnieniu zdarzenia medycznego albo o braku takiego zdarzenia<sup>16</sup>. Kolejnym etapem jest przedstawienie podmiotowi składającemu wniosek przez ubezpieczyciela podmiotu leczniczego albo przez podmiot leczniczy prowadzący szpital, jeżeli szpital nie posiada ubezpieczenia, propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia – na mocy art. 67k ust. 2 u.p.p.<sup>17</sup> Propozycja nie może być wyższa niż określona w ustawie maksymalna wysokość świadczenia. Ponadto ubezpieczyciel przy ustalaniu wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia musi kierować się szczegółowymi warunkami i zakresem ustalania wysokości świadczenia oraz jego wysokością w odniesieniu do jednego pacjenta w przypadku poszczególnych rodzajów zdarzeń medycznych, co reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego zakresu oraz warunków ustalania wysokości świadczenia w przypadku zdarzenia medycznego<sup>18</sup>. Rozporządzenie to określa jedynie maksymalne kwoty świadczenia, nie określając kwot minimalnych.

Art. 67k ust. 5 u.p.p. nakłada na podmiot składający wniosek zobowiązanie do złożenia ubezpieczycielowi, za pośrednictwem wojewódzkiej komisji, oświadczenia o przyjęciu albo o odrzuceniu propozycji. W przypadku przyjęcia propozycji świadczenia, na mocy art. 67k ust. 6 u.p.p. podmiot składający wniosek zobowiązany jest także do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się wszelkich roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę, mogących wynikać ze zdarzeń uznanych przez wojewódzką komisję za zdarzenie medyczne w zakresie szkód, które ujawniły się do dnia złożenia wniosku. W przypadku odrzucenia propozycji świadczenia możliwe jest

---

<sup>16</sup> Orzeczenie to doręcza się podmiotowi składającemu wniosek, kierownikowi podmiotu leczniczego prowadzącego szpital oraz ubezpieczycielowi podmiotu leczniczego. Podmioty te mogą następnie złożyć umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

<sup>17</sup> Do złożenia takiej samej propozycji zobowiązany jest podmiot leczniczy prowadzący szpital w przypadku wyczerpania sumy ubezpieczenia w odniesieniu do wszystkich zdarzeń medycznych w szpitalu, których skutki są objęte umową ubezpieczenia zawartą z ubezpieczycielem albo w przypadku niezawarcia przez podmiot leczniczy takiej umowy.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 VI 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu oraz warunków ustalania wysokości świadczenia w przypadku zdarzenia medycznego (Dz.U. 2013, poz. 750), dalej „rozporządzenie w sprawie ustalania wysokości świadczenia w przypadku zdarzenia medycznego”.

skierowanie sprawy do rozpoznania na drodze sądowej, a sąd cywilny nie będzie związany orzeczeniem wojewódzkiej komisji co do ustalenia zaistnienia zdarzenia medycznego.

Ukształtowanie ostatniego etapu postępowania przed wojewódzką komisją budzi w doktrynie wiele zastrzeżeń, w tym m.in. co do zapewnienia równości stron postępowania. Zauważa się, że ustawa przyznaje ubezpieczycielowi (lub podmiotowi leczniczemu) kompetencję do jednostronnego ustalania wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia w propozycji kierowanej do wnioskodawcy<sup>19</sup>. Wnioskodawcy z kolei nie przyznano żadnego narzędzia pozwalającego na weryfikację przedstawionej propozycji ani innych instrumentów ochrony praw. Rola wojewódzkiej komisji w postępowaniu sprowadza się jedynie do ustalenia, czy doszło do zdarzenia medycznego. Wojewódzka komisja nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia proponowanego podmiotowi składającemu wniosek – nie ma uprawnień do kształtowania wysokości świadczenia ani uprawnień do weryfikacji przedstawionej przez ubezpieczyciela (podmiot leczniczy) propozycji. Brak takich uprawnień często skutkuje przedstawianiem przez ubezpieczycieli (podmioty lecznicze) skrajnie niskich propozycji świadczenia. Działalność wojewódzkich komisji jest stale monitorowana przez Rzecznika Praw Pacjenta. Jak wynika ze sprawozdania Rzecznika Praw Pacjenta z przestrzegania praw pacjenta w 2021 r. – w postępowaniach przed wojewódzkimi komisjami niejednokrotnie dochodziło do składania propozycji świadczenia w wysokości 1 zł<sup>20</sup>. Jest to wynikiem zarówno wadliwego prawnego ukształtowania ostatniego etapu postępowania, jak i braku określenia w u.p.p. oraz rozporządzeniu w sprawie ustalania wysokości świadczenia w przypadku zdarzenia medycznego minimalnych kwot świadczenia za poszczególne rodzaje zdarzeń medycznych. Niskie propozycje świadczeń doprowadzają z kolei do tego, że pacjenci bardzo rzadko decydują się na ich zaakceptowanie. W 2019 r. wojewódzkie komisje wydały łącznie 302 orzeczenia o zaistnieniu zdarzenia medycznego, a jedynie w 25 sprawach wnioskodawcy zaakceptowali

<sup>19</sup> K. Krupa-Lipińska, *Dochodzenie odszkodowania w trybie pozasądowym*, w: *System prawa medycznego...*, s. 952 i n.

<sup>20</sup> Zob. Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta z przestrzegania praw pacjenta w 2021 r., s. 90, <https://www.gov.pl/web/rpp/sprawozdanie-za-2021-rok> (dostęp: 19 IX 2022).

przedstawione propozycje odszkodowania/zadośćuczynienia<sup>21</sup>. Niemniej jednak nawet ustalone w ustawie maksymalne kwoty świadczenia są stosunkowo niskie, co także jest przedmiotem krytyki w doktrynie<sup>22</sup>.

Ustawodawca w sposób wadliwy uregulował także konsekwencje związane z akceptacją przez pacjenta przedstawionej mu propozycji świadczenia. Przyjmując propozycję, pacjent jednocześnie zrzeka się wszelkich roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie pieniężne za szkody, które ujawniły się do momentu złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, co zdaniem M. Świdorskiej nasuwa wątpliwości co do zgodności takiego uregulowania z zagwarantowanym w art. 45 Konstytucji RP prawem do sądu<sup>23</sup>. Wskazuje się również, że aktualne ukształtowanie prawnego modelu dochodzenia roszczeń przez pacjentów na drodze pozasądowej podważa rzeczywistość alternatywności tego modelu<sup>24</sup>. Konieczność zrzeczenia się przez wnioskodawcę wszelkich roszczeń powoduje zagrożenie, że doznana przez niego szkoda lub krzywda nie zostanie w pełni skompensowana, zwłaszcza że polski model kompensacji szkód medycznych na drodze pozasądowej nie zakłada dążenia do pełnej kompensacji szkody. Dodatkowo, jak zauważa K. Bączyk-Rozwadowska, model ten ma charakter fakultatywny i zarazem wyłączny, ponieważ poszkodowany ma możliwość wyboru pomiędzy drogą sądową a tzw. trybem komisyjnym, z zastrzeżeniem, że akceptacja świadczeń w systemie alternatywnym wyłącza roszczenie o odszkodowanie uzupełniające na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego<sup>25</sup>. W takiej sytuacji istnieje ryzyko, że poszkodowany zdarzeniem medycznym uzyska w postępowaniu przed wojewódzką komisją środki, które tylko częściowo pokryją doznaną szkodę, a poszkodowany pozostanie bez możliwości dochodzenia pozostałej części odszkodowania przed sądem. W związku z powyższym w literaturze postuluje się, aby w przypadku nieuzyskania pełnej kompensacji możliwe było dochodzenie pozostałej części odszkodowania na zasadach ogólnych<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Zob. M. Nesterowicz, M. Wałachowska, op. cit., s. 25 i n.

<sup>23</sup> M. Świdorska, *Zgoda uprawnionego a postępowanie przed wojewódzkimi komisjami odszkodowawczymi*, w: *Kompensacja szkód wynikłych...*, s. 225.

<sup>24</sup> Zob. m.in. M. Nesterowicz, M. Wałachowska, op. cit., s. 29; K. Krupa-Lipińska, op. cit., s. 955.

<sup>25</sup> K. Bączyk-Rozwadowska, *Koncepcja no fault compensation...*, s. 79.

<sup>26</sup> Tak M. Nesterowicz, M. Wałachowska, op. cit., s. 30.

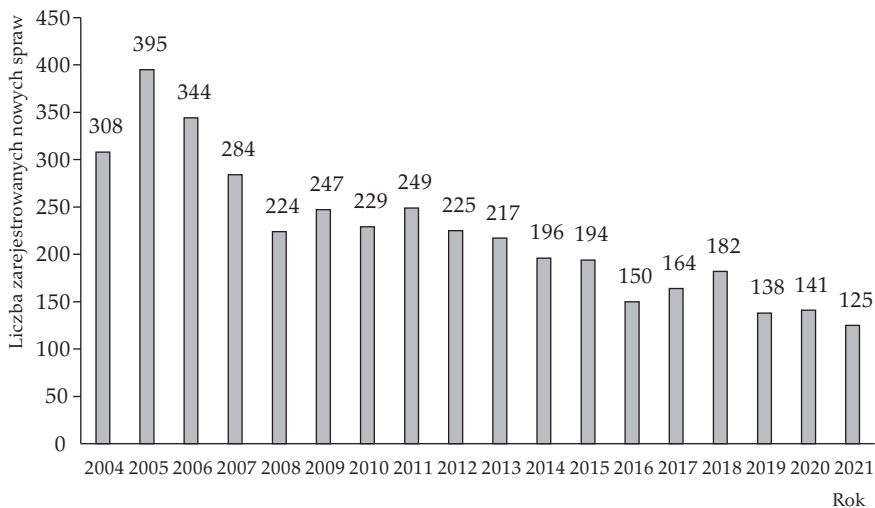
Mimo że przepisy u.p.p. przewidują w określonych okolicznościach możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiej komisji, to jednak stwierdzić należy, że zapewnione w ustawie środki zaskarżenia są niewystarczające dla ochrony interesów poszkodowanych zdarzeniami medycznymi. Przykładowo – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem może być oparta wyłącznie na naruszeniu przepisów proceduralnych. Zauważyć należy, że niemożliwe jest natomiast oparcie skargi na zarzutach uchybień w zakresie prawa materialnego, np. w przedmiocie zasadności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy<sup>27</sup>. Z kolei wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy służy jedynie ponownemu zbadaniu, czy doszło do zdarzenia medycznego, czy też nie, co jest niewystarczające np. w sytuacji, w której poprawnie orzeczono o istnieniu zdarzenia medycznego, natomiast na dalszym etapie postępowania przedstawiono rażąco zaniżoną propozycję odszkodowania i zadośćuczynienia. Zdaniem E. Bagińskiej, zastosowane w u.p.p. rozwiązania prawne nie zapewniają nawet minimalnego stopnia ochrony wnioskodawcy, która mogłaby wyrażać się np. w uprawnieniu do weryfikowania przez wojewódzką komisję wysokości odszkodowania zaproponowanego przez ubezpieczyciela (albo podmiot leczniczy prowadzący szpital)<sup>28</sup>.

Wadliwa konstrukcja prawna polskiego prawnego alternatywnego modelu kompensacji szkód medycznych doprowadziła do jego skrajnej nieefektywności. W uzasadnieniu ustawy wprowadzającej polski model do systemu prawnego wskazano, że założeniem projektu jest zmniejszenie obciążenia sądów powszechnych postępowaniem w sprawie odszkodowań za błędy medyczne. Zakładano, że liczba pozwów składanych do sądów powszechnych zmniejszy się maksymalnie o ok. 70%. Wykresy 1 i 2 przedstawiają liczbę spraw, które w latach 2004–2021 wpływały do sądów I instancji, o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez służbę zdrowia.

<sup>27</sup> M. Gąska, *Art. 67m, teza 1*, w: *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, pod red. L. Boska, Warszawa 2020, Legalis.

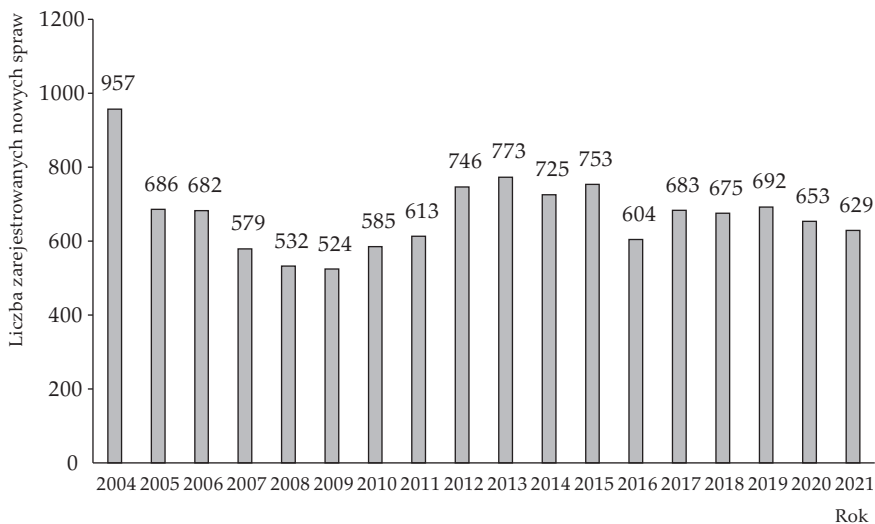
<sup>28</sup> Szerzej zob. E. Bagińska, *Działalność wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych a wykonywanie władzy publicznej*, w: *Kompensacja szkód...*, s. 155 i n.





Wykres 1. Liczba nowych spraw o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez służbę zdrowia zarejestrowanych w sądach rejonowych w latach 2004–2021.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości w ramach dostępu do informacji publicznej.



Wykres 2. Liczba nowych spraw o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez służbę zdrowia zarejestrowanych w sądach okręgowych w I instancji w latach 2004–2021.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości w ramach dostępu do informacji publicznej.

Jak wynika z przeprowadzonych badań – nieznacznie zmniejszyła się liczba spraw o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez służbę zdrowia wnoszonych do sądów rejonowych. W latach 2004–2011 do sądów tych wpływało w przybliżeniu średnio 285 spraw rocznie, natomiast w latach 2012–2021 liczba ta spadła do średnio ok. 168. Liczba nowych spraw w sądach rejonowych o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez służbę zdrowia zmniejszyła się zatem o ok. 40% po wejściu w życie ustawy wprowadzającej, a nie jak zakładano o 70%. Należy mieć przy tym na uwadze, że na zmniejszenie liczby spraw wnoszonych do sądów rejonowych wpływ mogą mieć różne czynniki, a nie tylko funkcjonowanie wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych.

W sądach okręgowych jako do sądów I instancji w latach 2004–2011 wpływało rocznie średnio ok. 645 nowych spraw o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez służbę zdrowia, a w latach 2012–2021 liczba ta wzrosła do średnio ok. 693 nowych spraw na rok. Należy zauważyć również, że wzrost pozwów składanych do sądów okręgowych może mieć bezpośredni wpływ na spadek liczby spraw, które wpływają do sądów rejonowych, co dodatkowo uwidacznia bezowocność polskiego modelu. Takie statystyki zdecydowanie nie przemawiają na korzyść konstrukcji prawnej polskiego modelu dochodzenia roszczeń przez pacjentów na drodze pozasądowej i sygnalizują pilną potrzebę zmian legislacyjnych.

## **2. Wybrane zagraniczne prawne modele kompensacji szkód medycznych**

### **2.1. Nowa Zelandia**

Nowozelandzki prawny model kompensacji szkód wyrządzonych przy leczeniu regulowany jest przez Accident Compensation Act 2001<sup>29</sup> (ACA). Celem ACA jest zapewnienie sprawiedliwego i trwałego systemu zarządzania szkodami osobowymi, w tym zapewnienie kompensacji szkód osobom poszkodowanym<sup>30</sup>. Ustawa ta obejmuje swym zakresem różnego rodzaju szkody na osobie, w tym także szkody medyczne

<sup>29</sup> Accident Compensation Act 2001, Public Act 2001 No 49, Date of assent 19 IX 2001, Version as at 1 X 2022.

<sup>30</sup> Zob. Section 3 of Accident Compensation Act 2001.

(*treatment injuries*), które stanowią wycinek rozbudowanego systemu kompensacji szkód na osobie będących wynikiem różnego rodzaju wypadków<sup>31</sup>. Model nowozelandzki, z uwagi na objęcie swym zakresem bardzo dużej liczby zdarzeń, w wyniku których może powstać szkoda na osobie, określić można jako system w pełni kompleksowy<sup>32</sup>.

Chociaż Nowa Zelandia jest krajem, w którym panuje odmienny niż w Polsce system prawny – system *common law*, to niektóre rozwiązania przyjęte w nowozelandzkim modelu zasługują na uwagę polskiego ustawodawcy. Interesująca w tym zakresie jest np. definicja szkody medycznej (*treatment injury*). ACA definiuje szkodę medyczną jako szkodę doznaną przez osobę (i) oczekującą (*seeking*) leczenia od jednego lub większej liczby zarejestrowanych specjalistów ds. zdrowia (*registered health professionals*) lub (ii) otrzymującą leczenie od (lub pod nadzorem) jednego lub większej liczby zarejestrowanych specjalistów ds. zdrowia, lub (iii) osobę, która doznała zakażenia, które jest szkodą medyczną<sup>33</sup>. Jednocześnie jest to szkoda, która powstała w wyniku leczenia i nie stanowi zwyczajnego<sup>34</sup> następstwa leczenia. Szkodą medyczną w rozumieniu nowozelandzkiej ustawy jest także szkoda doznana w wyniku leczenia prowadzonego w ramach badania klinicznego w okolicznościach szczegółowo opisanych w ustawie<sup>35</sup>. Zdaniem A.M. Farrell, S. Devaney oraz A. Dar pojęcie szkody medycznej w modelu nowozelandzkim zostało skonstruowane w sposób, który zapewnia objęcie systemem całości szkód wyrządzonych przy leczeniu, tj. tak, aby możliwe było

<sup>31</sup> Ustawa nowozelandzka obejmuje swym zakresem przykładowo także szkody powstałe wskutek wypadków drogowych, szkody psychiczne (*mental injuries*) powstałe na skutek przestępstw, szkody powstałe wskutek wypadków przy pracy itp.

<sup>32</sup> Tak np. C. Brown, *Deterrence in tort and no fault: The New Zealand experience*, „California Law Review” 1985, nr 3(73), s. 976–1002.

<sup>33</sup> Również w tym aspekcie zauważalna jest różnica pomiędzy ustawą polską a ustawą nowozelandzką, która nie uzależnia możliwości uzyskania kompensacji szkody na drodze pozasądowej od tego, czy szkoda ta została doznana w wyniku udzielania świadczeń zdrowotnych w szpitalu.

<sup>34</sup> Poprzez zwyczajne następstwo leczenia należy rozumieć takie następstwo, które jest możliwe do przewidzenia przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności leczenia, w tym stan zdrowia pacjenta w momencie podejmowania leczenia oraz aktualną w momencie leczenia wiedzę medyczną.

<sup>35</sup> Ustawa nowozelandzka dodatkowo precyzuje, że szkodą medyczną nie jest szkoda na osobie, która jest całkowicie lub w znacznym stopniu spowodowana podstawowymi warunkami zdrowotnymi danej osoby, ani szkoda na osobie, która jest wynikiem nieuzasadnionego wstrzymywania się lub opóźniania zgody na poddanie się leczeniu. Również fakt, że leczenie nie przyniosło pożądanego rezultatu, nie stanowi sam w sobie szkody medycznej.

wynagrodzenie zarówno szkód możliwych do przewidzenia i zapobieżenia, jak i szkód całkowicie nieprzewidywalnych<sup>36</sup>.

W ACA zdefiniowane zostało także pojęcie leczenia (*treatment*). Po- przez leczenie rozumie się udzielanie świadczeń leczniczych, diagnozowanie, profilaktykę, podejmowanie decyzji w zakresie udzielenia świadczeń albo odmowy udzielenia świadczeń, całkowity brak leczenia lub brak leczenia w odpowiednim czasie, awarię jakiegokolwiek sprzętu, urządzenia lub narzędzia wykorzystywanego jako część procesu leczenia zarówno w trakcie leczenia, jak i po leczeniu<sup>37</sup>, a także stosowanie różnych systemów wsparcia (w tym polityk, procesów, praktyk i systemów administracyjnych), które są wykorzystywane przez placówkę lub osobę prowadzącą leczenie oraz bezpośrednio wspierają leczenie.

Accident Compensation Act 2001 zdecydowanie zasługuje na uwagę – słowniczek tej ustawy jest rozbudowany, przemyślany i wydaje się, że pozwala na precyzyjne ustalenie, które szkody będą szkodami medycznymi w rozumieniu tego aktu prawnego. Dodatkowo, w przeciwieństwie do polskiej ustawy, ACA nie ogranicza się jedynie do szkód wyrządzonych wskutek udzielania świadczeń zdrowotnych w szpitalu. Rozwiązanie przyjęte w Nowej Zelandii, zgodnie z którym szkodą medyczną jest szkoda wyrządzona przez *registered health professional*, uznać należy za zdecydowanie bardziej trafne niż rozwiązanie przyjęte w Polsce. Pozytywnie należy ocenić także cel ustawy nowozelandzkiej, którym jest doprowadzenie do naprawienia szkody, odmiennie niż w przypadku postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, którego celem jest ustalenie, czy doszło do zdarzenia medycznego.

Wypracowany w Nowej Zelandii prawny model kompensacji szkód medycznych na drodze pozasądowej jest zaliczany do tzw. systemów *no-fault*. Cechą charakterystyczną tego typu systemów jest kompensacja szkód bez konieczności wykazywania winy sprawcy. W tych systemach co do zasady wystarczające będzie wykazanie szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem szkodzącym.

Prawny model kompensacji szkód na osobie opiera się na działaniu państwowej instytucji odpowiedzialnej za wypłatę świadczeń na rzecz poszkodowanych – Accident Compensation Corporation (ACC),

<sup>36</sup> A.M. Farrell, S. Devaney, A. Dar, *No-fault compensation schemes for medical injury: A review*, Scottish Government Social Research 2010, s. 17 i n.

<sup>37</sup> Obejmuje to także protezy i implanty (z wyjątkiem sytuacji, w której „awaria” protezy lub implantu jest wynikiem działania interwencyjnego lub normalnego zużycia).

finansowanej m.in. z różnego rodzaju podatków i składek. Tym, co wyróżnia model nowozelandzki, jest fakt, że co do zasady żadna osoba fizyczna nie może wszcząć postępowania niezależnie od Accident Compensation Act 2001 na podstawie jakiegokolwiek przepisu prawa lub ustawy, w jakimkolwiek sądzie w Nowej Zelandii, o odszkodowanie wynikające bezpośrednio lub pośrednio ze szkody na osobie objętej ACA lub szkody na osobie objętej ustawami poprzedzającymi ACA.

Poszkodowany pacjent, na mocy przepisów ACA może uzyskać kompensację szkody w postaci różnego rodzaju uprawnień odszkodowawczych (*entitlements*). Uprawnienia odszkodowawcze przewidziane w ACA to m.in. koszty rehabilitacji, leczenia, rehabilitacji społecznej i zawodowej, uprawnienie do kompensacji utraconych zarobków, odszkodowanie za utratę potencjalnych możliwości zarobkowych, odszkodowanie dla najbliższych zmarłego pozostających na jego utrzymaniu, ryczałtowe odszkodowanie za trwałe uszkodzenie ciała, zasiłki pogrzebowe czy zasiłki dla najbliższych osób zmarłego. ACA nie przewiduje jednak świadczenia w postaci zadośćuczynienia za krzywdę. Z początku model nowozelandzki przewidywał kompensację krzywdy, jednakże w 1999 r., ze względu na niewydolność finansową systemu, konieczna stała się rezygnacja z zapewnienia tego świadczenia. Jak zauważa K. Bączyk-Rozwadowska, pozyskanie dostatecznych środków na wypłatę świadczeń kompensacyjnych w systemach *no fault* stanowi często poważny problem, którego efektem może być kryzys finansowy. Z kolei skutkiem takiego kryzysu niejednokrotnie okazuje się konieczność ograniczenia zakresu lub/i wysokości wypłacanych świadczeń, tak jak miało to miejsce w przypadku rezygnacji z wypłacania zadośćuczynienia w modelu nowozelandzkim<sup>38</sup>.

Pacjent chcący uzyskać odszkodowanie lub uprawnienie na mocy ACA powinien złożyć odpowiedni wniosek o świadczenie do ACC. Termin przewidziany na zgłoszenie żądania to 12 miesięcy od dnia, w którym szkoda doznana przez pacjenta została rozpoznana przez profesjonalistę (*health professional*) jako szkoda medyczna, lub 12 miesięcy od dnia, w którym pacjent zaczął odczuwać skutki szkody (zaczął poszukiwać leczenia, wystąpiły pierwsze objawy, wcześniejsze objawy nie dawały podstaw do stwierdzenia, że pacjent doznał szkody medycznej, i inne podobne przypadki). Większość roszczeń jest rozpatrywana

---

<sup>38</sup> Zob. szerzej na ten temat K. Bączyk-Rozwadowska, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu*, Toruń 2007, s. 229 i n.

w terminie 21 dni od dnia złożenia wniosku, ale jeżeli wymagane są dodatkowe informacje, termin ten nie powinien przekraczać 4 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Wyjątkiem są szczególnie skomplikowane sprawy, dla których termin rozpatrzenia może być przedłużony o kolejne 2 miesiące, po uprzednim zawiadomieniu wnioskodawcy. Zgłoszenia urazów leczniczych są rozpatrywane przez Treatment Injury Centre (TIC)<sup>39</sup>.

Co istotne i odmienne od modelu polskiego – w Nowej Zelandii pacjenci mają prawo do odwołania od decyzji ACC. Możliwe jest złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ACC albo zwrócenie się o ocenę zasadności roszczenia do Dispute Resolution Services Ltd. (DRS) – spółki zależnej ACC. DRS po rozpatrzeniu wniosku wydaje rozstrzygnięcie, które jest wiążące dla ACC. Od orzeczeń DRS przysługuje prawo odwołania do sądu, jednak odwołanie takie można oprzeć jedynie na uchybieniach proceduralnych.

## 2.2. Niemcy

Niemiecki model dochodzenia roszczeń przez pacjentów charakteryzuje się typowo procesowymi podstawami prawnymi, jednak dzięki rozbudowanym systemom ubezpieczeniowym wykształcił w praktyce instytucje zbliżone do rozwiązań znanych z systemów *no-fault*. Osoby poszkodowane w wyniku błędów i zaniedbań medycznych mają możliwość korzystania z leczenia, rehabilitacji i wsparcia finansowego w ramach państwowego i prywatnego systemu ubezpieczeń i opieki. Często nie zachodzi zatem w ogóle konieczność poszukiwania rekompensaty w tradycyjnym postępowaniu sądowym. Sprawy o odszkodowanie za szkody medyczne w Niemczech toczą się właśnie w ramach wypracowanego tam systemu ubezpieczeniowego i często zamykają się w toku postępowania likwidacyjnego na poziomie ubezpieczyciela jednostki służby zdrowia lub pracownika służby zdrowia. W sytuacji, w której poszkodowany pacjent nie akceptuje propozycji ubezpieczyciela, przysługuje mu prawo do zainicjowania procesu sądowego lub skorzystania z usług ośrodka mediacji. Mediacja odgrywa w niemieckim modelu bardzo ważną rolę i jest zazwyczaj o wiele bardziej opłacalnym rozwiązaniem zarówno dla poszkodowanych (wierzycieli), jak

<sup>39</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK *Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów*, KZD.430.005.2018, Nr ewid. 163/2018/P/18/057/KZD, s. 82.

i dłużników, gdyż ma bezpłatny charakter, w przeciwieństwie do sporu sądowego, w przypadku którego poszkodowany ponosi ryzyko bycia obciążonym kosztami sądowymi w razie przegranej. Zasadniczo, jeżeli centrum mediacji uzna, że zaistniała szkoda, a odpowiada za nią pracownik służby zdrowia, to poszkodowany może ponownie zwrócić się do ubezpieczyciela z żądaniem zapłaty odszkodowania. Ośrodki mediacji w Niemczech cieszą się sporym zainteresowaniem i poszanowaniem, według statystyk nawet 85% spraw spornych kończy się porozumieniem zawartym na podstawie opinii ośrodka mediacji. Co więcej, w pozostałych 15% przypadków, kiedy poszkodowany występuje następnie do sądu, sąd najczęściej orzeka zgodnie z opinią ośrodka mediacji. Ich estyma wynika prawdopodobnie z tego, że są niezależnymi organizacjami, obsadzonymi przez zespoły prawników i lekarzy, a opinie w sprawie szkód sporządzają lekarze działający całkowicie pro bono. Oprócz doradzania w sprawach odszkodowań medycznych centra mediacji opracowują także kompleksowe statystyki z rozpatrywania przedstawianych im wniosków, które są corocznie gromadzone przez Federalne Stowarzyszenie Medyczne<sup>40</sup>.

W Niemczech został utworzony także specjalny fundusz, w ramach którego roszczeń mogą dochodzić osoby zarażone wirusem HIV na skutek transfuzji krwi. Fundusz ten zapobiega kierowaniu roszczeń przeciwko centrom krwiodawstwa. Rozwiązania takie zasługują na uwagę, gdyż pokazują, iż możliwe jest stworzenie w ramach systemu prawnego różnych modeli kompensacji szkód medycznych bez konieczności kierowania spraw na drogę sądową, w zależności od rodzaju doznanej szkody. Pierwowzorem w tym wypadku jest system francuski.

### 2.3. Francja

Francuski model jest zdecydowanie jednym z najbardziej zróżnicowanych. Odpowiedzialność za szkody medyczne we Francji może być zarówno uzależniona od winy sprawcy, jak i być od niej niezależna, tj. oparta na zasadzie ryzyka. W obu przypadkach odpowiedzialność powiązано z obowiązkowym ubezpieczeniem OC podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych<sup>41</sup>. System francuski przewiduje także

<sup>40</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>41</sup> K. Bączyk-Rozwadowska, *Szwedzki model NFPI i francuski system kompensacji szkód medycznych*, w: *Kompensacja szkód...*, s. 54.



odrębne tryby dochodzenia roszczeń dla szczególnego rodzaju szkód, np. zakażenia wirusem HIV lub wirusowym zapaleniem wątroby typu B w wyniku transfuzji krwi. Do szkód nazywanych „ryzykami terapeutycznymi”, które ze względu na swoją istotę nie są objęte odpowiedzialnością cywilną stosuje się reguły gwarancyjnej odpowiedzialności państwa na zasadach słuszności (koncepcja *la solidarité nationale*). Zróżnicowanie modelu jest czynnikiem pozytywnym, wpływającym na jego kompletność, gdyż co do zasady w ramach modelu kompensowany ma być każdy rodzaj szkód medycznych, bez względu na przyczynę powstania szkody czy status prawny podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzenie szkody<sup>42</sup>. Francuski system kompensacji szkód medycznych można określić systemem zamkniętym, ponieważ łączy on w sobie różne podstawy odpowiedzialności – na zasadzie winy, na zasadzie ryzyka oraz gwarancyjną odpowiedzialność państwa. Podstawy te uzupełniają się wzajemnie, tworząc alternatywny model, w którym wszystkie rodzaje szkód medycznych mogą zostać wynagrodzone.

Odpowiedzialność na zasadzie winy jest podstawą francuskiego systemu kompensacji szkód medycznych. Jednakże na szczególną uwagę w modelu francuskim zasługuje ukształtowanie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (w określonych przypadkach) oraz stosowanie gwarancyjnej odpowiedzialności państwa (również w określonych przypadkach).

Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka znajduje zastosowanie w przypadku zakażeń szpitalnych (*les infections nosocomiales*) oraz w przypadku szkód wyrządzonych w związku z użyciem wadliwego produktu medycznego (*les dommages causés du défaut d'un produit de santé*). We Francji zdecydowano się na zastosowanie w tych przypadkach odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, ponieważ występujące w nich zobowiązanie podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych jest zobowiązaniem rezultatu, które mieści się w ramach szeroko pojmowanego obowiązku zapewnienia pacjentom bezpieczeństwa podczas leczenia (*l'obligation de sécurité de résultat*)<sup>43</sup>.

Reżim gwarancyjnej odpowiedzialności państwa (*solidarité nationale*) znajduje zastosowanie w sytuacji, w której brak jest podstaw do naprawienia szkody na podstawie reguł odpowiedzialności cywilnej.

<sup>42</sup> Zob. M. Nesterowicz, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu w prawie francuskim (według ustawy z dnia 4 marca 2002 r. o prawach pacjentów)*, „Prawo i Medycyna” 2002, nr 12(4), s. 117; K. Bączyk-Rozwadowska, *Szwedzki model...*, s. 55.

<sup>43</sup> K. Bączyk-Rozwadowska, *Szwedzki model...*, s. 57.

W zakres tego reżimu wchodzi tzw. ryzyka terapeutyczne (*les aléas thérapeutiques*) – mają one miejsce wtedy, gdy szkoda nastąpi w wyniku niezawinionej działalności lekarza. Naprawienie szkód należących do kategorii ryzyk terapeutycznych wymaga łącznego spełnienia stosunkowo rygorystycznych przesłanek – bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a leczeniem (ciężar dowodu spoczywa na pacjencie), nieprzewidywalnego charakteru następstw działań medycznych oraz anormalności następstw zdarzenia z punktu widzenia pierwotnego stanu pacjenta oraz stanu wiedzy medycznej obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia sprawczego<sup>44</sup>.

We Francji funkcjonuje Państwowe Biuro Odszkodowań za Wypadki Medyczne (ONIAM – *Office national d'indemnisation des accidentés médicaux*). ONIAM zostało utworzone na mocy francuskiej Ustawy z dnia 4 marca 2002 r. o prawach pacjentów i jakości systemu opieki zdrowotnej<sup>45</sup>. Jest to państwowy zakład publiczny, którego budżet jest częścią budżetu państwa i który podlega francuskiemu ministrowi zdrowia. Celem ONIAM jest zapewnienie szybkiego, bezpłatnego i polubownego systemu odszkodowań dla ofiar wypadków medycznych. W systemie francuskim kompensacja w ramach ONIAM została ograniczona do ryzyk terapeutycznych oraz szkód poważnych. Ryzykami terapeutycznymi są nieszczęśliwy wypadek medyczny lub uszkodzenie, które można przypisać biomedycznej działalności badawczej, stan jatrogenny (efekt uboczny związany z leczeniem) i zakażenie szpitalne. Natomiast do szkód poważnych zalicza się takie szkody, w przypadku których wskaźnik trwałego uszkodzenia integralności fizycznej lub psychicznej jest wyższy niż 24% lub poszkodowany został pozbawiony możliwości zarobkowania na okres co najmniej 6 kolejnych miesięcy lub 6 miesięcy w przeciągu ostatnich 12 miesięcy bądź poszkodowany doznał cierpienia lub niepełnosprawności w stopniu większym lub równym 50% na okres co najmniej 6 miesięcy lub 6 miesięcy w przeciągu ostatnich 12 miesięcy<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat zob. *ibidem*, s. 61–62.

<sup>45</sup> La loi du 4 III 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

<sup>46</sup> Wyjątkowo za szkodę poważną można uznać taką sytuację, gdy poszkodowany utracił trwale zdolność do wykonywania pracy, którą wykonywał przed wypadkiem, lub taką sytuację, gdy wypadek medyczny, schorzenie jatrogenne lub zakażenie szpitalne powoduje szczególnie poważne skutki w życiu poszkodowanego (w tym znacznie pogarsza jego warunki ekonomiczne).

Poszkodowani, chcący uzyskać świadczenie z ONIAM, powinni złożyć wniosek o odszkodowanie do odpowiedniej regionalnej komisji pojednawczej (*les commissions de conciliation et d'indemnisation*). Postępowanie przed regionalnymi komisjami jest dobrowolne, w pełni alternatywne do drogi sądowej. Jednakże, co zasługuje na aprobatę, podjęcie takiego postępowania wstrzymuje bieg terminu przedawnienia roszczeń. Postępowanie jest niemal całkowicie wolne od kosztów. Pacjenci ponoszą jedynie ewentualne koszty transportu i wysyłki dokumentacji na adres odpowiedniej komisji regionalnej. Elementem, który dodatkowo odróżnia model francuski od polskiego, jest fakt, że pacjenci w każdej chwili mogą wystąpić na drogę sądową. Rolą regionalnych komisji jest wydanie opinii na temat okoliczności, przyczyn, charakteru i rozmiaru szkody doznanej przez poszkodowanego, a także obowiązującego w danym przypadku systemu odszkodowań (jak wskazano na początku, francuski system jest niejednorodny i opiera się na różnych podstawach odpowiedzialności). Komisje przy wydawaniu opinii korzystają z ekspertyz biegłych, które są przygotowywane przy udziale poszkodowanego i sprawcy zdarzenia.

Podmiotem zobowiązanym do zapłaty świadczenia może być ONIAM lub odpowiedni zakład ubezpieczeń. Podmioty te zobowiązane są do przedstawienia poszkodowanemu propozycji świadczenia po otrzymaniu opinii regionalnej komisji – poszkodowany następnie podejmuje decyzję, czy akceptuje przedstawioną propozycję.

Ponad powyższe, ustawa francuska zapewnia poszkodowanym procedury pojednawcze będące alternatywą dla długich i zazwyczaj kosztownych procesów sądowych. Procedury te są dostępne w przypadku wszystkich rodzajów szkód medycznych, niezależnie od tego, jaki reżim odpowiedzialności znajduje do nich zastosowanie. Prowadzeniem postępowań pojednawczych zajmują się regionalne komisje pojednawcze<sup>47</sup>. Co istotne – co do zasady w ramach postępowania pojednawczego możliwe jest uzyskanie odszkodowania, które obejmuje wszystkie elementy szkody majątkowej, a więc również w postępowaniu pojednawczym aktualna pozostaje zasada dążenia do pełnej kompensacji szkody.

W praktyce odszkodowania oferowane ofiarom wypadków medycznych we Francji w opisywanym modelu są bardzo wysokie, gdyż ustawa

---

<sup>47</sup> Szerzej na temat procedur pojednawczych zob. K. Bączyk-Rozwadowska, *Szwedzki model...*, s. 62–68.

francuska nie przewiduje maksymalnych kwot świadczenia oraz zakłada dążenie do pełnej kompensacji szkody. W 2021 r. średnia kwota odszkodowania wyniosła 142,5 tys. euro. Kwoty te znacznie przekraczają ustalone w polskiej u.p.p. maksymalne kwoty świadczenia za zdarzenia medyczne. Ze wszystkich wniosków o rozpatrzenie sprawy, które wpłynęły do regionalnych komisji, pozytywnie rozpatrzonych zostało 37%<sup>48</sup>.

### **3. Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta**

Opisane i poddane analizie problemy związane z funkcjonowaniem wojewódzkich komisji zostały zauważone także przez ustawodawcę podejmującego działania zmierzające do wprowadzenia nowego, odmiennego modelu dochodzenia roszczeń za szkody medyczne na drodze pozasądowej. Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta<sup>49</sup> zakłada likwidację wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych – zamiast nich postępowanie w sprawie świadczenia kompensacyjnego prowadzi ma Rzecznik Praw Pacjenta. Przy Rzeczniku działać ma specjalny Zespół do spraw Świadczeń z Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych, którego zadaniem będzie wydawanie w toku postępowania opinii w przedmiocie wystąpienia zdarzenia medycznego i jego skutków. Powołana ma zostać także Komisja Odwoławcza, która będzie właściwa do rozpatrywania odwołań od decyzji Rzecznika w przedmiocie świadczenia kompensacyjnego.

Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych, o którym mowa powyżej, ma być państwowym funduszem celowym, finansowanym z różnego rodzaju źródeł szczegółowo określonych w projekcie ustawy o jakości w opiece zdrowotnej. Ze środków zgromadzonych w Funduszu mają być finansowane m.in. wypłaty świadczeń kompensacyjnych, odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń kompensacyjnych, koszty związane z prowadzeniem postępowań w sprawie świadczenia kompensacyjnego oraz koszty obsługi i funkcjonowania Zespołu i Komisji

<sup>48</sup> Zob. sprawozdanie z działalności ONIAM w 2021 r. (ONIAM Rapport d'activité 2021).

<sup>49</sup> Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta z dnia 6 X 2022 r., IX kadencja, nr z wykazu: UD 255, dalej „projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej” lub „projekt ustawy”.

Odwoławczej działających przy Rzeczniku Praw Pacjenta. Zauważalne w tym zakresie jest wzorowanie się na modelach funkcjonujących w innych państwach, w tym na modelu nowozelandzkim, w którym działa Accident Compensation Corporation, czy też na modelu francuskim, w którym funkcjonuje Państwowe Biuro Odszkodowań za Wypadki Medyczne.

Rzecznik Praw Pacjenta po uzyskaniu opinii działającego przy nim Zespołu wydawać będzie decyzję administracyjną w sprawie przyznania świadczenia kompensacyjnego i ustalenia jego wysokości albo odmowy przyznania świadczenia kompensacyjnego. Rezygnacja z nałożenia obowiązku określenia wysokości świadczenia i kompensacji szkody na zakłady ubezpieczeń i podmioty lecznicze oraz rezygnacja z zaangażowania tych podmiotów w alternatywne postępowanie kompensacyjne jest zmianą zdecydowanie pozytywną, dzięki której pacjenci nie będą występować niejako przeciwko podmiotom, w których interesie leżał brak uzyskania przez pacjentów świadczenia lub uzyskanie przez nich świadczenia w jak najniższej wysokości. Rozwiązanie to pozwoli wyeliminować sytuacje, w których pacjenci otrzymywali propozycje świadczenia w wysokości 1 zł.

Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej zakłada nowe zdefiniowanie zdarzenia medycznego jako zaistniałe w trakcie lub w efekcie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej zakażenie pacjenta biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia, albo śmierć pacjenta, których z wysokim prawdopodobieństwem można było uniknąć w przypadku udzielenia świadczenia zgodnie z aktualną wiedzą medyczną albo zastosowania innej dostępnej metody diagnostycznej lub leczniczej, chyba że doszło do dających się przewidzieć normalnych następstw zastosowania metody, na którą pacjent wyraził zgodę (powikłanie). Niestety nowa definicja może rodzić wątpliwości interpretacyjne. Przykładowo niezrozumiałe jest, dlaczego ustawodawca odrywa od kryterium aktualnej wiedzy medycznej zastosowanie innej dostępnej metody diagnostycznej lub leczniczej. Odwołanie w definicji do zastosowania innej dostępnej metody diagnostycznej lub leczniczej wydaje się zbędne, gdyż stosowanie najlepszych możliwych w danych okolicznościach metod diagnostycznych i leczniczych samo w sobie mieści się w kryterium aktualnej wiedzy medycznej. Taką konstrukcję definicji zdarzenia medycznego uznać należy za wadliwą. Ponadto samo odwołanie do kryterium aktualnej wiedzy medycznej również trudno uznać za w pełni satysfakcjonujące, gdyż jak zauważają M. Nesterowicz

i M. Wałachowska – niezgodność działań z aktualną wiedzą medyczną wskazuje na winę sprawcy<sup>50</sup>, a to z kolei nie pozwala zakwalifikować nowego modelu kompensacji szkód medycznych za wzorowy model *no-fault*. Przykładowo ustawa nowozelandzka w definicji szkody medycznej (*treatment injury*) nie odwołuje się do kryterium aktualnej wiedzy medycznej ani innego podobnego, przy jednoczesnym zachowaniu wyłączenia w postaci powikłań.

Niestety ustawodawca nie dostrzegł potrzeby objęcia alternatywnym modelem kompensacji szkód medycznych szkód wyrządzonych poza szpitalami. Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej zakłada, że przepisy rozdziału dotyczącego kompensacji szkód wynikających ze zdarzeń medycznych stosowane będą do zdarzeń medycznych będących następstwem udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w szpitalu w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 9 Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

Analiza pozostałych projektowanych zmian ukazuje, że ustawodawca dostrzegł potrzebę zmiany wymogów formalnych wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego. Zgodnie z projektem we wniosku o przyznanie świadczenia kompensacyjnego nie będzie trzeba wskazywać propozycji świadczenia ani uprawdopodobniać okoliczności powołanych we wniosku. Wnioskodawcy będą zobowiązani do przedstawienia uzasadnienia zawierającego wskazanie faktów, na których oparty jest wniosek, oraz dokumentacji medycznej i innych dokumentów na poparcie opisanego stanu faktycznego (albo szczegółową informację o braku takich dokumentów). Zdjęcie z wnioskodawców ciężaru uprawdopodobnienia okoliczności wskazanych we wniosku ocenić należy pozytywnie. Niemniej jednak wydawanie opinii o wystąpieniu zdarzenia medycznego, powierzone, na mocy projektu ustawy o jakości w opiece zdrowotnej, Zespołowi do spraw Świadczeń z Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych, pozostanie utrudnione z uwagi na odwołanie w definicji zdarzenia medycznego do kryterium aktualnej wiedzy medycznej. Projekt ustawy przewiduje, że Zespół będzie wydawał opinię w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wniosku – w praktyce może się okazać, że termin ten będzie niejednokrotnie przekraczany.

---

<sup>50</sup> M. Nesterowicz, M. Wałachowska, op. cit., s. 24.



Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej zakłada nowy krąg osób uprawnionych do otrzymania świadczenia kompensacyjnego w przypadku śmierci pacjenta. Będą to krewni pierwszego stopnia, niepozostający w separacji małżonek, osoby pozostające w stosunku przysposobienia oraz osoby pozostające z pacjentem we wspólnym pożyciu. Zmianę tę należy zaaprobować, gdyż odpowiada ona na często formułowane w doktrynie wnioski *de lege ferenda* w związku z dotychczasowym uprawnieniem do wystąpienia z wnioskiem o ustalenie zdarzenia medycznego zastrzeżonym na rzecz spadkobierców zmarłego.

Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej zakłada jeszcze inną pozytywną zmianę przystającą do standardów panujących w innych państwach, a mianowicie ustanowienie przepisów regulujących możliwość złożenia odwołania od decyzji Rzecznika w sprawie przyznania świadczenia kompensacyjnego i ustalenia jego wysokości albo odmowy przyznania takiego świadczenia. Procedurę odwoławczą zapewnia swoim obywatelom także nowozelandzki system. Na ogólną próbę zasługuje również uregulowanie w projekcie ustawy minimalnych kwot świadczenia za poszczególne rodzaje zdarzeń medycznych oraz przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym ustalona ustawowo minimalna i maksymalna wysokość świadczenia ma co 5 lat ulegać waloryzacji. Niemniej jednak zaproponowane w ustawie maksymalne kwoty świadczenia są stosunkowo niewielkie w porównaniu z kwotami możliwymi do uzyskania w sądowym postępowaniu cywilnym. Zauważyć należy, że projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej, podobnie jak u.p.p., nie zakłada dążenia do pełnej kompensacji szkody doznanej przez poszkodowanego – odmiennie wygląda to w modelu francuskim, w którym rezygnuje się z uregulowania maksymalnych kwot świadczenia na rzecz dążenia do pełnej kompensacji szkody. Określenie maksymalnych kwot świadczenia nie budziłoby sprzeciwu, gdyby ustawodawca pozostawił wnioskodawcom możliwość dochodzenia roszczeń na drodze pozasądowej po uzyskaniu świadczenia kompensacyjnego – w zakresie, w jakim świadczenie to nie kompensuje w pełni doznanej szkody. Takie rozwiązanie zapewnia model francuski. Projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej takiej konstrukcji nie przewiduje, pozostając przy rozwiązaniu przyjętym w u.p.p., zgodnie z którym wnioskodawca, przyjmując propozycję świadczenia kompensacyjnego, jednocześnie zrzeka się wszelkich roszczeń o odszkodowanie, rentę oraz zadośćuczynienie pieniężne mogących wynikać ze zdarzenia medycznego w zakresie szkód, które ujawniły się do dnia złożenia wniosku.



## Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza ukazuje wady prawne obowiązującego w Polsce prawnego modelu kompensacji szkód medycznych na drodze pozasądowej. Przepisy u.p.p. nie zapewniają pacjentom skutecznych narzędzi ochrony własnych interesów, co skutkuje nieefektywnością modelu dochodzenia przez pacjentów roszczeń za szkody medyczne na drodze pozasądowej. Konstrukcja prawna polskiego prawnego alternatywnego modelu dochodzenia przez pacjentów roszczeń za szkody medyczne była wielokrotnie przedmiotem krytyki. W doktrynie sformułowano wiele istotnych wniosków i postulatów *de lege ferenda*, mających na celu skłonić ustawodawcę do zmian obowiązującego modelu.

Scharakteryzowane wybrane zagraniczne, alternatywne prawne modele kompensacji szkód medycznych służą ukazaniu szerszej perspektywy problemu i sposobów możliwości poddania regulacji prawnego alternatywnego modelu kompensacji szkód medycznych. Na szczególną uwagę, także polskiego projektodawcy, zasługują niektóre rozwiązania przyjęte we Francji – w szczególności brak ustawowego ustanowienia maksymalnych kwot świadczenia kompensacyjnego. Z kolei zarówno w modelu francuskim, jak i w modelu niemieckim uwagę polskiego ustawodawcy powinny zwrócić dostępne procedury pojednawcze, które umożliwiają rozwiązywanie sporów w drodze alternatywnych metod rozwiązywania sporów (*alternative dispute resolution* – ADR).

Model nowozelandzki z kolei zasługuje na wyróżnienie jako model z rodzaju *no-fault*, w szczególności w zakresie definicji szkody medycznej bez odwołania do kryteriów wskazujących na powiązanie szkody z winą sprawcy. Odwołanie do kryterium aktualnej wiedzy medycznej w definicji zdarzenia medycznego, w połączeniu ze stosunkowo niedługim czasem na wydanie opinii w przedmiocie wystąpienia zdarzenia medycznego może prowadzić do wydłużania postępowania w przedmiocie przyznania świadczenia kompensacyjnego, a to z kolei może negatywnie wpływać na usatysfakcjonowanie wnioskodawców z pozasądowej ścieżki dochodzenia roszczeń. Wzorując się na systemie nowozelandzkim, polski ustawodawca powinien rozważyć zastosowanie definicji zdarzenia medycznego, w której nie znajdzie się odwołanie do kryterium aktualnej wiedzy medycznej. Właściwym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się zastosowanie odpowiednich

wyłączeń, np. w postaci normalnych następstw świadczenia zdrowotnego (powikłań).

Również inne aspekty projektu ustawy o jakości w opiece zdrowotnej mogą wzbudzać dezaprobatę. Przykładowo, niezadowolające jest określenie w ustawie maksymalnych kwot świadczenia i brak dążenia ustawodawcy do pełnej kompensacji szkody doznanej przez poszkodowanego. W tym zakresie ustawodawca powinien rozważyć pozostawienie pacjentom możliwości dochodzenia pozostałej, nieskompensowanej na drodze pozasądowej, części odszkodowania i zadośćuczynienia na zasadach ogólnych. Uwagę ustawodawcy powinny także zwrócić wielokrotnie podnoszone w doktrynie postulaty rozszerzenia alternatywnego modelu kompensacji szkód medycznych również na szkody wyrządzone poza szpitalem.

Niemniej jednak, potrzeba zmian polskiego prawnego modelu kompensacji szkód medycznych została zauważona przez ustawodawcę, któremu w projekcie ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta udało się zrealizować zdecydowaną większość postulatów formułowanych w doktrynie. Dodatkowo kształt projektu ustawy pozwala stwierdzić, iż projektowany model będzie zdecydowanie bliższy modelom zagranicznym niż dotychczasowy model oferujący postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Projektowany kształt prawnego modelu jest zdecydowanie bardziej przyjazny pacjentom i ma szansę zapewnić realną skuteczność uzyskiwania kompensacji szkody na drodze pozasądowej.

## EXTRAJUDICIAL LEGAL MODELS OF MEDICAL DAMAGE COMPENSATION – A LEGAL AND COMPARATIVE ANALYSIS

### Summary

The article addresses the topic of alternative legal models for pursuing out-of-court claims for medical damages, taking as its starting thesis the inefficiency of the Polish model stemming from its faulty legal construction. The purpose of the article is to conduct a legal analysis of the Polish alternative model of medical damage compensation, with particular attention to *de lege ferenda* postulates presented in the legal doctrine. In addition, in order to show the possible directions of legislative changes, the article presents the characteristics of selected foreign alternative models of medical damage compensation, including the model operating in New

Zealand, which is an example of a model that can be classified as 'no-fault', the German model and the French model.

The article culminates with an analysis of the draft of the Law on Quality in Health Care and Patient Safety to the extent that the draft provides for a new legal regulation of the alternative model for the out-of-court settlement of medical damage claims. The purpose of this analysis was to see whether the legislator has recognized the demands for change articulated in the legal doctrine, and whether the draft law on quality in health care and patient safety is inspired by solutions adopted in foreign legislation in terms of the legal construction of the alternative model of compensation for medical damages.

The analysis here confirms the initial thesis of the work and leads to the conclusion that the draft law on quality in health care and patient safety takes into account many proposals constructed in the legal doctrine in connection with regulating an alternative model for the compensation of medical damages. It is also clear that the proposed model is inspired by some solutions that have been successful in other countries. Nevertheless, the article distinguishes proposed regulations that may still raise doubts and reservations.

**Keywords:** medical incident – the draft law on quality in health care and patient safety – alternative model for compensation of medical damages

## BIBLIOGRAFIA

- Bagińska E., *Alternatywne modele kompensacji szkód wyrządzonych przy leczeniu – analiza porównawcza*, w: *System prawa medycznego*, t. 5, *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 63–103.
- Bagińska E., *Działalność wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych a wykonywanie władzy publicznej*, w: *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, pod red. E. Kowalewskiego, Toruń 2011, s. 145–163.
- Bagińska E., Krupa-Lipińska K., *Zdarzenie medyczne a problem przyczynowości*, w: *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, pod red. E. Kowalewskiego, Toruń 2011, s. 229–257.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Koncepcja no fault compensation a polski system kompensacji szkód doznanych w następstwie zdarzeń medycznych*, w: *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, pod red. J. Haberko, A. Olejniczaka, A. Pyrzyńskiej, D. Sokołowskiej, Warszawa 2015, s. 68–94.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu*, Toruń 2007.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Szwedzki model NFPI i francuski system kompensacji szkód medycznych*, w: *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, pod red. E. Kowalewskiego, Toruń 2011, s. 33–71.

- Białkowski M., *Kompensacja szkody powstałej przy leczeniu*, Poznań 2017 (praca doktorska), [https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20802/1/2017\\_05\\_09\\_Doktorat\\_Micha%5%82\\_Bia%5%82kowski\\_ostateczna\\_5\\_pdf.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20802/1/2017_05_09_Doktorat_Micha%5%82_Bia%5%82kowski_ostateczna_5_pdf.pdf) (dostęp: 25 X 2022).
- Brown C., *Deterrence in tort and no fault: The New Zealand experience*, „California Law Review” 1985, nr 3(73), s. 976–1002.
- Farrell A.M., Devaney S., Dar A., *No-fault compensation schemes for medical injury: A review*, Scottish Government Social Research 2010.
- Gąska M., *Art. 67m, teza 1*, w: *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, pod red. L. Boska, Warszawa 2020, Legalis.
- Kowalewski E., Śliwka M., Wałachowska M., *Kompensacja szkód wynikłych z „błędów medycznych”. Ocena projektowanych rozwiązań prawnych*, „Prawo i Medycyna” 2010, nr 4/41(12), s. 22–39.
- Krupa-Lipińska K., *Dochodzenie odszkodowania w trybie pozasądowym*, w: *System prawa medycznego*, t. 5, *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 927–956.
- Nesterowicz M., *Odpowiedzialność cywilna, za szkody wyrządzone przy leczeniu w prawie francuskim (według ustawy z dnia 4 marca 2002 r. o prawach pacjentów)*, „Prawo i Medycyna” 2002, nr 12(4), s. 116–122.
- Nesterowicz M., Wałachowska M., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy leczeniu w związku z nowym pozasądowym systemem kompensacji szkód medycznych*, w: *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, pod red. E. Kowalewskiego, Toruń 2011, s. 11–32.
- Świdarska M., *Zgoda uprawnionego a postępowanie przed wojewódzkimi komisjami odszkodowawczymi*, w: *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, pod red. E. Kowalewskiego, Toruń 2011, s. 219–228.
- Ziemiak M.P., *Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Wybrane aspekty*, w: *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, pod red. E. Kowalewskiego, Toruń 2011, s. 165–217.



## II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

AGATA LIZAK\*

### **Obowiązki dokumentacyjne dysponentów zabytków nieruchomych zagospodarowanych na cele użytkowe a praktyka stosowania art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**

#### **Wprowadzenie**

Zagospodarowanie zabytków na cele użytkowe w świetle przepisów Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>1</sup> stanowi źródło dodatkowych obowiązków dla ich dysponentów. Istotny w tym zakresie jest przede wszystkim art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga posiadania przez jego właściciela lub posiadacza:

1) dokumentacji konserwatorskiej określającej stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku, jak również możliwości jego dostosowania dla osób ze szczególnymi potrzebami, o których

---

\* Agata Lizak, mgr, Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: [mailto:agata\\_lizak@interia.pl](mailto:agata_lizak@interia.pl), <https://orcid.org/0000-0002-0450-1828>.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 840 ze zm., dalej „u.o.z.o.z.”.

mowa w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>2</sup>,

2) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym, określającego zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazującego niezbędne do zastosowania materiały i technologie,

3) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości.

Uzgodnianie dokumentacji wskazanej w art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. można uznać za wyraz realizacji celów ochrony zabytków określonych w art. 4 u.o.z.o.z., w szczególności zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremniania niewłaściwego korzystania z nich. Ponadto, *ratio legis* powołanej regulacji można dopatrywać się w chęci zmotywowania dysponenta zabytku do długofalowego planowania zagospodarowania, tak, by uchronić obiekt przed przypadkowymi inwestycjami. Niemniej, mimo że zdecydowana większość zabytków jest zagospodarowana na cele użytkowe, nie przekłada się to na częstotliwość stosowania powyższego przepisu. Większość wojewódzkich konserwatorów zabytków w ogóle nie dokonuje uzgodnień w trybie art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. bądź też zdarza się to niezwykle rzadko.

Celem niniejszego artykułu jest zatem przedstawienie, jak art. 25 u.o.z.o.z. stosowany jest w praktyce (w nielicznych przypadkach, w których ma to miejsce) oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. Badania oparto przede wszystkim na materiale empirycznym, zebrany podczas kwerend w wybranych urzędach ochrony zabytków<sup>3</sup>, a także na informacjach uzyskanych z tychże urzędów w trybie dostępu do informacji publicznej. Podczas wizyt w sześciu urzędach przeanalizowano dokumentację dotyczącą łącznie ok. 100 zabytków nieruchomych zagospodarowanych na cele użytkowe. Ponadto, w miarę możliwości przeprowadzono rozmowy z pracownikami urzędów, których przedmiotem było przede wszystkim zidentyfikowanie przyczyn, dla których obowiązki z art. 25 u.o.z.o.z. są

<sup>2</sup> Dz.U. 2020, poz. 1062.

<sup>3</sup> Wyboru urzędów dokonano na podstawie wcześniejszych rozmów telefonicznych z ich pracownikami co do tego, czy urzędy dysponują przykładami dokumentacji z art. 25 u.o.z.o.z. oraz uzgodnieniami.



rzadko wypełniane, jak również zapoznanie się z przyjętym w danym urzędzie podejściem co do zawartości treściowej dokumentacji oraz formy prawnej dokonywanych uzgodnień. Na potrzeby artykułu analizę empiryczną uzupełniono rozważaniami formalno-dogmatycznymi. Jednocześnie, praktyczne omówienie stosowania art. 25 u.o.z.o.z. posłużyć ma weryfikacji hipotezy o niewystarczającej precyzji tego przepisu, co również wpływa na jego ograniczone i zróżnicowane w skali kraju stosowanie.

## **1. Dokumenty wskazane w art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**

### **1.1. Dokumentacja konserwatorska**

Pojęcie dokumentacji konserwatorskiej zostało zdefiniowane w sposób opisowy, poprzez wskazanie niezbędnych elementów, które powinna ona zawierać. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. dokumentacja określa:

- 1) stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku,
- 2) możliwości jego dostosowania dla osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

W doktrynie podkreśla się, że tak określony przedmiot dokumentacji konserwatorskiej z jednej strony stwarza ryzyko konfliktów interpretacyjnych na linii dysponent zabytków – wojewódzki konserwator zabytków, z drugiej jednak pozwala na dostosowanie zawartości dokumentacji do konkretnego obiektu<sup>4</sup>. Z reguły dokumentacja ma charakter opisowy, a nie analityczny i powinna stanowić pierwszy etap planowania prac związanych z zagospodarowaniem zabytku<sup>5</sup>. Jako niepraktyczny w piśmiennictwie krytykuje się wymóg, by określenie możliwości adaptacji każdorazowo następowało z uwzględnieniem historycznej funkcji obiektu, skoro funkcja ta z reguły jest zmienna w czasie<sup>6</sup>. Należy zaznaczyć, że dokumentacja konserwatorska jako jedyna

<sup>4</sup> J. Brudnicki, *Zagospodarowanie zabytku nieruchomego na cele użytkowe w świetle art. 25 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ochrona Zabytków” 2021, nr 1, s. 186.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 188.

<sup>6</sup> A. Ginter, A. Michalak, *Art. 25*, w: A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.

z dokumentów wymienionych w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. nie podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Skoro bowiem ma ona jedynie charakteryzować zabytek, a nie określać plany wobec niego, brak jest substratu ewentualnego uzgadniania (trudno przecież uzgadniać obiektywnie istniejący stan faktyczny). Jest to wszakże założenie do pewnego stopnia idealistyczne, gdyż można wyobrazić sobie dokumentację niepełną lub opartą na niewłaściwych obserwacjach.

W praktyce dokumentacje konserwatorskie, pod warunkiem że zostały sporządzone dla danego obiektu, zazwyczaj obejmują więcej elementów niż przewidziane. Przykładowo, poddane analizie dokumentacje konserwatorskie z obszaru właściwości Wielkopolskiego Konserwatora Zabytków są ustandaryzowane według – co do zasady – jednolitego wzoru i obejmują następujące elementy:

1) część wstępną, ze sprecyzowaniem tematu i celu opracowania, opisem sytuacyjnym, opisem stosunków własnościowych nieruchomości,

2) część historyczną, połączoną ze studium przestrzenno-kompozycyjnym i studium zabudowy,

3) opis architektoniczno-konserwatorski zabytku, z uwzględnieniem jego różnych elementów (np. elewacji, detali architektonicznych, wnętrza, wyposażenia),

4) wnioski do założeń adaptacyjnych<sup>7</sup>.

Zdarza się również, że dokumentacja połączona jest z dokumentacją wykonanych w obszarze budynku badań. W takim przypadku, poza opisem obiektu oraz jego stanu zachowania, zawiera także opis przeprowadzonych badań konserwatorskich<sup>8</sup>. W myśl zasady *superfluum non nocet* nie można uważać tego za błąd. W takich przypadkach należy jednak zwracać uwagę na podstawę sporządzenia dokumentacji – może to być bowiem nie tyle dokumentacja, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., a dokumentacja badań, do przygotowania której zobowiązano w wydanym uprzednio pozwoleniu konserwatorskim na ich przeprowadzenie<sup>9</sup>. O ile zawiera jednak ona elementy wskazane

<sup>7</sup> Dokumentacja konserwatorska. Żegocin. Dwór w otoczeniu parku. Gm. Czermín, pow. pleszewski, woj. wielkopolskie, Kalisz 2014 – udostępniona w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Poznaniu – Delegaturze w Kaliszu.

<sup>8</sup> M. Zyzik, *Dokumentacja konserwatorska. Program prac konserwatorskich i badania kolorystyki elewacji frontowej. Kamienica mieszcząca, ul. Pocztowa 9, Krosno Odrzańskie, Szczecin 2018* – udostępniona w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze.

<sup>9</sup> Zob. § 12 ust. 2 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 VIII 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich

w art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., o tyle można uznać, że dysponent zabytku spełnił obowiązek jej posiadania.

Nierzadko zdarza się jednak, że właściciele lub posiadacze zabytku dysponują dokumentacją niepełną. Niekiedy dotyczy ona wyłącznie części obiektu zagospodarowanego użytkowo<sup>10</sup>. Taką dokumentację trudno uznać za spełniającą wymogi z art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., gdyż przepis ten literalnie wskazuje, że dokumentacja powinna odnosić się do całego zabytku. Innym wariantem jest dysponowanie opracowaniem dotyczącym samej możliwości adaptacji obiektu na konkretny cel<sup>11</sup> (choć zazwyczaj pojawiają się w nim także elementy opisowe) bądź też samą analizą zabytkoznawczą, bez odniesienia się do możliwości zagospodarowania<sup>12</sup>. Choć dokumentom tym trudno odmówić wartości w kontekście planowania prac przy obiekcie, trudno uznać, by prowadziły one do spełnienia wymogu posiadania dokumentacji w myśl art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.

Podsumowując, w praktyce stosunkowo rzadko można spotkać się z typową dokumentacją konserwatorską, o której mowa w art. 25 u.o.z.o.z. Z przeanalizowanego w ramach badań materiału jedynie dokumentacje udostępnione przez Wielkopolskiego Konserwatora Zabytków

---

i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 81 ze zm.). Warto jednak zauważyć, że w myśl stanowiska doktryny dokumentacja wręcz powinna opierać się na badaniach konserwatorskich. Postuluje się, by ustawowe określenie zakresu przedmiotowego dokumentacji obejmowało, oprócz inwentaryzacji, studium historyczne dotyczące dziejów i przemian budowli, tzw. badania konserwatorskie i prace badawcze – badania archeologiczne czy architektoniczne przeprowadzane przez różnych specjalistów pod kierunkiem architekta konserwatora. Zob. M. Doroz-Turek, *Współczesna UTILITAS w sakralnych obiektach zabytkowych na przykładach klasztorów i synagog*, w: *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, pod red. B. Szymygina, Warszawa 2014, s. 102.

<sup>10</sup> E. Bożejewicz, *Dokumentacja konserwatorska. Program prac konserwatorskich polichromii głównej klatki schodowej Dworu Artusa w Toruniu*, Golub-Dobrzyń 2017 – udostępniona w ramach kwerendy w Biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu.

<sup>11</sup> S. Karczmarczyk, W. Bereza, Ł. Bubula, R. Kowalcze, P. Steżowski, K. Oleś, *Eksperytyza konstrukcyjno-budowlana dotycząca oceny możliwości adaptacji istniejącego układu nośnego budynku dawnego hotelu „Cracovia” do funkcji muzealnych*, Kraków 2020; P. Karasz-kiewicz, *Opinia dotycząca aspektów konserwatorskich basenu w podziemiach hotelu Starego przy ul. Szczepańskiej 5 w Krakowie*, Kraków 2006 – udostępnione w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie.

<sup>12</sup> E. Nawrocka, *Budynek przy ul. Szpitalnej 4 w Toruniu. Analiza zabytkoznawcza obiektu*, Toruń 2016 – udostępniona w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Toruniu, a dotycząca obiektu zagospodarowanego na cele hotelowe.

(Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Poznaniu – Delegatura w Kaliszu) wydają się spełniać warunki wskazane przepisami<sup>13</sup> – tylko w nich znajduje się zresztą powołanie wprost na art. 25 u.o.z.o.z. Pozostałe dokumentacje sprawiają wrażenie sporządzonych niejako przy okazji konkretnych prac, nie zawsze bezpośrednio związanych z użytkową wartością zabytków bądź też poświęcone są *stricte* adaptacji, bez uwzględnienia szerszego kontekstu opisu stanu zabytków, czego wymagają przepisy.

## 1.2. Program prac konserwatorskich

Program prac konserwatorskich powinien określać zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazywać niezbędne do zastosowania materiały i technologie (art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z.). Jest to zatem swoisty plan działania związany z zagospodarowaniem zabytku na cele użytkowe<sup>14</sup>. W doktrynie pojawiają się kontrowersje związane z wzajemną relacją programu prac konserwatorskich, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z., a programem stanowiącym załącznik do wniosku o wydanie stosownego pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w § 3 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków<sup>15</sup>. Program taki ma zawierać informacje niezbędne do oceny wpływu prac lub badań na zabytek, w szczególności:

- 1) opis stanu zachowania zabytku,
- 2) wskazanie oczekiwanych efektów prac lub badań,
- 3) wskazanie przewidzianych do wykonania czynności, z podaniem metod, materiałów i technik.

W ocenie K. Zalasińskiej programy stanowią odrębne dokumenty, ponieważ program, o którym mowa w rozporządzeniu, dotyczy jedynie

---

<sup>13</sup> Co prawda, dokumentacje te nie wskazują na możliwości dostosowania zabytku dla osób ze szczególnymi potrzebami, niemniej wynika to z faktu, że zostały sporządzone przed zmianą art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. wprowadzającą ten wymóg.

<sup>14</sup> K. Zalasińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 92.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 81 ze zm., dalej „rozporządzenie”.

prac lub badań objętych wnioskiem o wydanie pozwolenia<sup>16</sup>. Na pewne wątpliwości w tym zakresie wskazuje J. Brudnicki, powołując się na dyrektywę wykładni zakazującą nadawaniu homonomom odmiennego znaczenia, jak również na – co do zasady – zbliżoną zawartość treściową obu programów<sup>17</sup>.

Za odmiennością programów przemawia jednak:

1) odrębne uregulowanie prawne (w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z. oraz w rozporządzeniu),

2) odmienny cel dokumentacji (program z art. 25 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z. przedstawiany ma być niezależnie od procedury uzyskiwania pozwolenia, podczas gdy program z rozporządzenia stanowi załącznik do wniosku – w przypadku, gdyby programy stanowiły jedno, brak byłoby *ratio legis* przedkładania tego samego programu po raz drugi),

3) inne, jedynie częściowo pokrywające się wymogi treściowe (program prac konserwatorskich, o którym mowa w rozporządzeniu, ma zawierać m.in. opis stanu zachowania zabytku, co według art. 25 u.o.z.o.z. jest elementem dokumentacji konserwatorskiej).

W praktyce jednak większość wojewódzkich konserwatorów zabytków przyjmuje tożsamość obu form lub co najmniej poprzestaje na egzekwowaniu obowiązku załączania programu do wniosku o pozwolenie. Przykładem może być stanowisko Lubelskiego Konserwatora Zabytków, według którego opracowania, o których mowa w art. 25 u.o.z.o.z., wchodzi w skład dokumentacji projektowych, w oparciu o które wydawane są pozwolenia konserwatorskie, sam zaś art. 25 u.o.z.o.z. nie stanowi podstawy prawnej do wydawania odrębnych decyzji ani prowadzenia odrębnych uzgodnień<sup>18</sup>.

W innych przypadkach programy prac konserwatorskich często sporządzane są łącznie z dokumentacją konserwatorską i ujmowane wraz z nią technicznie w jednym dokumencie<sup>19</sup>. Przepisy nie zabraniają takiej praktyki, brak także przeciwskazań funkcjonalnych dla takiego rozwiązania. Zdarza się jednak również, że program prac konserwatorskich jest dokumentem samodzielnym<sup>20</sup>. Ponadto, podobnie jak w przypadku

<sup>16</sup> K. Zalaszińska, *Ustawa o ochronie...*, s. 92.

<sup>17</sup> J. Brudnicki, op. cit., s. 189.

<sup>18</sup> Pismo Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 4 V 2021 r., sygn. IN.510.30.14.2021, stanowiące odpowiedź na zapytanie skierowane w trybie dostępu do informacji publicznej.

<sup>19</sup> Przykładowo: E. Bożejewicz, op. cit.; M. Zyzik, op. cit.

<sup>20</sup> K. Daniel, *Dwór Artusa. Rynek Staromiejski 6 w Toruniu. Program prac konserwatorskich dla drzwi wewnętrznych skrzydła wschodniego budynku*, Toruń 2021 – udostępniony

dokumentacji konserwatorskiej, dosyć częste jest opracowywanie programu nie dla całości obiektu, ale na potrzeby konkretnych prac. Oznacza to, że programy w istocie sporządzane są na potrzeby wydania konkretnego pozwolenia, nawet jeśli zawierają wyłącznie elementy wskazane w art. 25 u.o.z.o.z., a nie w rozporządzeniu<sup>21</sup>. Zdarzają się także programy, które – mimo powołania w ich treści na art. 25 u.o.z.o.z. – zawierają także elementy programów z rozporządzenia, np. opis stanu zachowania zabytku<sup>22</sup>. Dowodzi to, że różnica pomiędzy programami jest słabo dostrzegalna w praktyce. Z pewnością wpływ na to ma niekonsekwencja ustawodawcy, wyrażająca się w tożsamym nazewnictwie dwóch różnych treściowo dokumentów.

Programy zazwyczaj są zwięzłe i składają się z kilku lub kilkunastu punktów opisujących poszczególne etapy prac, wraz ze wskazaniem stosowanych metod i materiałów<sup>23</sup>. Zazwyczaj nie odnoszą się bezpośrednio do użytkowego zagospodarowania zabytków, choć z ich istoty wynika, że to właśnie w takim celu mają być wykonane poszczególne prace. Bywa, że programy są uzupełniane bardziej szczegółowym harmonogramem prac bądź wizualizacją graficzną, z przypisaniem konkretnych prac do elementów rzutu obiektu<sup>24</sup>.

### 1.3. Program zagospodarowania zabytku

W odróżnieniu od dokumentacji konserwatorskiej oraz programu prac konserwatorskich ustawodawca nie określił dokładnie elementów, które ma zawierać program zagospodarowania zabytku. Wskazano jedynie,

---

w ramach kwerendy w Biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu (drzwi, których dotyczy program, związane z funkcjonowaniem sklepu kosmetycznego).

<sup>21</sup> E. Cempla-Działoń, *Program prac konserwatorskich projektowanego przejścia w ścianie tylnej na parterze budynku frontowego na zapleczu księgarni*, Kraków 2014 (dot. Pałacu Spińskiego przy ul. Rynek Główny 24) – udostępniony w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie.

<sup>22</sup> *Dokumentacja konserwatorska. Żegocin...*

<sup>23</sup> Przykładowy punkt: „Wykonanie uzupełnień ubytków warstwy malarskiej metodą punktowania farbami akrylowymi oraz żywicznymi. W przypadku scalania kolorystycznego całych powierzchni kwater można zastosować farby zolowo-krzemianowe”. Takie ujęcie zarówno opisuje zakres i sposób prowadzenia prac, jak i wskazuje niezbędne do zastosowania materiały i technologie. Zob. E. Bożejewicz, op. cit.

<sup>24</sup> *Dokumentacja konserwatorska. Dwór w otoczeniu parku. Osiek. Gmina Nowe Skalmierzyce. Województwo Wielkopolskie*, Kalisz 2014 – udostępniona w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Poznaniu – Delegaturze w Kaliszu.



że program ma dotyczyć zarówno samego zabytku nieruchomego, jak i jego otoczenia oraz że powinien opisywać plany co do dalszego korzystania z zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości (art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z.).

W praktyce to właśnie program zagospodarowania zabytku najlepiej ze wszystkich trzech dokumentów wymienionych w art. 25 u.o.z.o.z. odnosi się do funkcji użytkowej danego obiektu. O ile dokumentacja konserwatorska w sposób ogólny określa możliwości adaptacji zabytku, o tyle program stanowi konkretyzację tych możliwości, opartą na już sprecyzowanych planach co do wykorzystania obiektu. Uznaje się, że powinien on określać nie tyle sam cel, a sposób jego realizacji<sup>25</sup>. Treść art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z. wyraża jednocześnie zasadę, że funkcja zabytku powinna być podporządkowana jego wartościom historycznym, artystycznym lub naukowym, których zachowanie jest wciąż priorytetem opieki nad zabytkiem. Koresponduje to z art. 5 pkt 4 u.o.z.o.z., w świetle którego opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości.

W praktyce programy zagospodarowania zabytku opisują z różną dokładnością jego planowane przeznaczenie. Co do sposobów wyeksponowania wartości zabytków, w większości programów odniesienie się do tego tematu jest pośrednie. Przykładowo, programy nawiązują do przywrócenia funkcji pierwotnej – można zatem mówić o wyeksponowaniu wartości historycznej zabytku<sup>26</sup>. Rzadziej sposób wyeksponowania wskazywany jest bezpośrednio. Dla przykładu, w programie zagospodarowania dworu w Żegocinie podkreśla się, że co prawda budynek zyskuje również nową funkcję (usługową, gastronomiczną), ale zmiana sposobu użytkowania nie może wpłynąć na zatarcie jego najważniejszych wartości. W tym celu planuje się zachowanie statusu siedziby ziemiańskiej (zachowanie nazwy dworu), umieszczenie materiałów ikonograficznych i historycznych dotyczących właścicieli – rodziny Chłapowskich i ogólnie rozumiane upowszechnianie wiedzy o historii obiektu<sup>27</sup>. Podobnie jak w przypadku programów prac konserwatorskich, niekiedy programy zagospodarowania mają także postać

<sup>25</sup> R. Barełkowski, *Funkcja jako nośnik continuum w zabytku architektury*, w: *Wartość funkcji...*, s. 58, za: J. Brudniak, op. cit., s. 192.

<sup>26</sup> *Dokumentacja konserwatorska. Dwór w otoczeniu...*

<sup>27</sup> *Dokumentacja konserwatorska. Żegocin...*



graficzną, z opisem zagospodarowania poszczególnych pomieszczeń / stref na projekcie.

Należy wskazać, że program zagospodarowania zabytku nie jest tożsamy z projektem zagospodarowania działki lub terenu, który jest dokumentem wymaganym na gruncie prawa budowlanego. Projekty takie stanowią co do zasady element projektu budowlanego i obejmują:

- 1) określenie granic działki lub terenu,
- 2) usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, w tym sieci uzbrojenia terenu, oraz urządzeń budowlanych sytuowanych poza obiektem budowlanym,
- 3) sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków,
- 4) układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich,
- 5) informację o obszarze oddziaływania obiektu (art. 34 ust. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane<sup>28</sup>).

Jak widać, projekt zagospodarowania działki lub terenu treściowo znacznie różni się od programu, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z. Zagospodarowanie jest tu rozumiane bardziej w aspekcie technicznym aniżeli w kontekście opisu przeznaczenia danej nieruchomości. Projekty, o których mowa w prawie budowlanym, znajdują się w dokumentacji dotyczącej zabytków gromadzonej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jako obligatoryjny załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych (§ 11 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia). Wydaje się jednak, że przyjmując wykładnię funkcjonalną, posiadanie przez dysponenta zabytku takiego projektu mogłoby być wystarczające dla spełnienia wymogu z art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z., pod warunkiem że zawierałby treść wskazaną także w tym przepisie (poza wymogami z prawa budowlanego). W praktyce jednak projekty zagospodarowania działki lub terenu nie zawierają informacji odnoszących się *stricte* do wartości zabytkowych obiektu<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.

<sup>29</sup> Projekt zagospodarowania terenu i architektoniczno-budowlany termomodernizacji i kolorystyki budynku „B” Domu Pomocy Społecznej w Owczarach, Kraków 2006 – udostępniony w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie.

## 2. Forma prawna dokonywania uzgodnienia

Regulacje u.o.z.o.z. ograniczają się do stwierdzenia obowiązku dokonania uzgodnienia, bez sprecyzowania jego cech i skutków prawnych. Biorąc jednak pod uwagę jego istotę, można uznać, że uzgodnienie najbliższe jest przyrzeczeniu administracyjnemu<sup>30</sup>. Tę prawną formę działania administracji charakteryzują: pochodzenie od organu administracji, jednostronność, powstanie skutku prawnego w postaci zobowiązania po stronie organu. Pierwsze dwie z wskazanych cech uzgodnienia nie budzą wątpliwości, podczas gdy trzecia z nich wyraża się tym, że w przypadku braku zmian okoliczności faktycznych treść pozwolenia konserwatorskiego powinna uwzględniać dokonane uzgodnienia. Powyższe wynika zresztą m.in. z zasady zaufania do organów administracji publicznej<sup>31</sup>. Jako przyrzeczenie administracyjne uzgodnienie byłoby co prawda niezaskarżalne, niemniej sprzeczność późniejszego pozwolenia z uzgodnieniem mogłaby stanowić podstawę do zaskarżenia samego pozwolenia. Tym samym, uzgodnienie wiąże organ, podczas gdy dla dysponenta zabytku wywołuje ten skutek, że w przypadku wnioskowania o wydanie pozwolenia na prace lub działania sprzeczne z tym uzgodnieniem naraża się na negatywne rozstrzygnięcie. W tym kontekście obowiązek uzyskania uzgodnienia można interpretować z perspektywy motywacyjnej funkcji prawa, przejawiającej się w kształtowaniu postawy długofalowego i przemyślanego podejścia do zagospodarowania zabytku. Uznaje się, że uzgodnienie przejawia cechy zbliżone do zaleceń konserwatorskich<sup>32</sup>, które pod względem formy prawnej również zostały przez doktrynę potraktowane jako przyrzeczenie administracyjne<sup>33</sup>.

Należy przy tym zaznaczyć, że uzgodnienie, traktowane jako przyrzeczenie administracyjne, nie ma charakteru decyzji ani postanowienia. Według J. Brudnickiego, uzgodnienie nie rozstrzyga niczego w zakresie praw i obowiązków dysponenta zabytków. Nie jest to także

<sup>30</sup> J. Brudnicki, op. cit., s. 192.

<sup>31</sup> Por. M. Chlipała, *Zaufanie do administracji publicznej a normatywizacja przyrzeczenia administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 12, s. 42–52.

<sup>32</sup> J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, LEX/el.

<sup>33</sup> K. Zalaśńska, *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 11–15.

postępowanie, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż ewentualna późniejsza procedura pozwoleńowa jest zupełnie niezależna (dysponent zabytku może w ogóle zrezygnować z planów zagospodarowania i o pozwolenie się nie ubiegać). W konsekwencji, do przyrzeczenia administracyjnego nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>34</sup>, zgodnie z art. 1 § 1 k.p.a. *a contrario*. Do jego dokonania wystarczające powinno być zatem pismo, z którego wynikałaby zgoda lub jej brak w odniesieniu do przedstawionej dokumentacji. Uzgodnienie jest – jako takie – niezaskarżalne, aczkolwiek sprzeczność późniejszego pozwolenia z uzgodnieniem mogłaby stanowić podstawę do zaskarżenia samego pozwolenia.

Uzgodnieniu nie sposób przypisać także cech czynności materialno-technicznej. Według definicji autorstwa J. Zimmermanna czynnościami takimi są działania faktyczne, za których pomocą przygotowuje się działania prawne, ale które same skutków prawnych w sposób bezpośredni nie wywołują<sup>35</sup>. W doktrynie pojawiają się także koncepcje odmienne – według E. Ury, czynności materialno-techniczne mogą samodzielnie wywoływać określone skutki prawne<sup>36</sup>. W piśmiennictwie można także spotkać się z podziałem na czynności materialno-techniczne o charakterze wykonawczym w stosunku do podejmowanych przez organy aktów prawnych, organizatorsko-wykonawczym w stosunku do działań niewymagających aktów prawnych lub informacyjnym, np. w zakresie praw i obowiązków adresatów czynności<sup>37</sup>. Odnosząc to do uzgodnienia, wątpliwe byłoby zakwalifikowanie go do czynności faktycznych i służebnych wobec innych działań administracji. Zostało ono bowiem ukształtowane jako działanie odrębne, niebędące częścią szerszej procedury. Nie stanowi ono także czynności wykonawczej, jako że nie poprzedza go żadna inna aktywność ze strony organu. Uzgodnienie nie pełni również funkcji *stricte* informacyjnej, skoro ubieganie się o nie jest obowiązkiem właściciela lub posiadacza zabytku i wiąże się z oceną konkretnego projektu działań.

Można jednak zastanawiać się, czy ukształtowanie uzgodnienia jako przyrzeczenia administracyjnego było faktycznie intencją ustawodawcy.

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm., dalej „k.p.a.”

<sup>35</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 467.

<sup>36</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 188.

<sup>37</sup> I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola. Zewnętrzne formy działania administracji*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 215.

Nietypowe jest bowiem to, że dany podmiot został zobowiązany do wystąpienia o takie przyrzeczenie, podczas gdy czynność ta, jako leżąca w interesie wnioskodawcy, zazwyczaj pozostawiona jest jego woli. Co więcej, posłużenie się sformułowaniem „uzgodnienie” samo w sobie sugeruje, że jest to działanie władcze, mające formę aktu administracyjnego (ewentualnie umowy administracyjnej), wywołującego określone konsekwencje. *De lege lata*, z uwagi na lukę prawną co do nieokreślenia skutków braku dostosowania się do uzgodnienia, brak jest podstaw do przyjęcia takiej konkluzji.

Odnosząc powyższe rozważania do praktyki, uzgodnienia najczęściej dokonywane bywają za pomocą pisma, a zatem nie przyjmują formy aktu administracyjnego. Mylące jest jednak to, że w przedmiotowych pismach dominuje sformułowanie „opiniuje” zamiast „uzgadnia”, co jest niezgodne z brzmieniem art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z.<sup>38</sup> Sytuacje, w których wojewódzki konserwator wydaje opinię (a nie uzgodnienie), zostały przewidziane w zupełnie innych przypadkach<sup>39</sup>. Z tego powodu niekiedy trudno wręcz rozstrzygnąć, czy opinia stanowi uzgodnienie w trybie art. 25 u.o.z.o.z., czy też jest formą nieformalnych, nieznajdujących wprost podstawy w przepisach u.o.z.o.z. konsultacji pomiędzy dysponentem zabytku a organem administracji, wypierających procedurę z art. 25 u.o.z.o.z.<sup>40</sup> W niektórych urzędach zdarza się również,

---

<sup>38</sup> Zob. np. pismo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z 19 XII 2006 r., sygn. WKZ.AU.MB 581/41140-12/9376/06 dot. programu prac konserwatorskich przy elementach kamiennych tarasu wschodniego Pałacu Ostrojskich w Warszawie – udostępnione w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Warszawie.

<sup>39</sup> Przykładem jest art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Zdarza się również, że opinie – zamiast uzgodnienia – wydawane są w odniesieniu do planowanych inwestycji obejmujących zabytki niewpisane do rejestru. Zob. np. wyrok NSA z 14 X 2008 r., sygn. II OSK 1030/08, LEX nr 1043227.

<sup>40</sup> Przykładem może być wystąpienie przez Narodowy Instytut Fryderyka Chopina o uzgodnienie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków koncepcji do projektu budowlanego w zakresie dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz nowego zagospodarowania pomieszczeń piwnic. W odpowiedzi wojewódzki konserwator wydał postanowienie nr 586/2006 z 4 VIII 2006 r., sygn. WKZ AU MB 581/41140-10/5531/06, w którym pozytywnie zaopiniował (a nie uzgodnił) koncepcję i zobowiązał inwestora do przedstawienia dodatkowych dokumentów, wśród których nie było jednak dokumentów z art. 25 u.o.z.o.z. Przepis ten nie był również wskazany

że zastępująca uzgodnienie opinia ma formę postanowienia<sup>41</sup>. Jeszcze inną praktyką jest dokonywanie uzgodnienia na samych programach – niekiedy w ich końcowej części przewidziano pole na uzgodnienie, gdzie znajduje się sam podpis wojewódzkiego konserwatora zabytków z pieczętą<sup>42</sup>. Wydaje się, że postępowanie takie można uznać za prawidłowe, skoro procedura dokonywania uzgodnienia nie została sformalizowana (podobnie jak brak jest ogólnych reguł dokonywania przyrzeczenia administracyjnego).

Najczęściej występującą praktyką jest jednak dokonywanie uzgodnień „przy okazji”, w ramach innych procedur wprost przewidzianych w przepisach u.o.z.o.z., tj. przy wydawaniu zaleceń konserwatorskich w trybie art. 27 u.o.z.o.z., poprzez uzgodnienie konserwatorskie decyzji o warunkach zabudowy oraz w ramach procedury związanej z uzyskiwaniem stosownego pozwolenia w trybie art. 36 u.o.z.o.z.<sup>43</sup> Podejście takie zostało zaakceptowane przez część doktryny<sup>44</sup>. Choć na płaszczyźnie funkcjonalnej pogląd taki ma swoje podstawy, to stoi on w sprzeczności z regułą wykładni *per non est* – gdyby bowiem uzgodnienie miało być elementem innych procedur, nie byłoby o nim mowy w art. 25 u.o.z.o.z., a regulacje te znajdowałyby się w innych przepisach<sup>45</sup>.

---

jako podstawa postanowienia. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku zmiany kompleksu wodociągowego „Nowe Bielany” na funkcje dydaktyczne UMK w Toruniu – w udostępnionej przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu dokumentacji zamierzenia budowlanego, składającej się z projektu zagospodarowania terenu (nieodnoszącego się do wartości zabytkowych), projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu architektoniczno-technicznego, wskazano, że „[i]nwestor uzyskał opinię konserwatorską BMKZ na planowane zamierzenie”.

<sup>41</sup> Wynika to m.in. z rozmów z pracownikami Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Toruniu.

<sup>42</sup> Np. *Dokumentacja konserwatorska. Żegocin...*

<sup>43</sup> Zob. np. powoływane już stanowisko Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wyrażone w piśmie z 4 V 2021 r., sygn. IN.510.30.14.2021.

<sup>44</sup> M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Art. 25*, w: *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M. Cherki, Warszawa 2010, LEX/el.

<sup>45</sup> Niekiedy w doktrynie zależność pomiędzy procedurą zaleceń konserwatorskich a uzgodnieniem w trybie art. 25 u.o.z.o.z. przedstawia się zupełnie odmiennie – to zalecenia powinny stanowić dla dysponenta zabytku podstawę do prawidłowego przygotowania programu prac konserwatorskich oraz programu zagospodarowania zabytku. Mając na uwadze, że zgodnie z art. 27 u.o.z.o.z. zalecenia mogą dotyczyć także sposobu korzystania z zabytku, pogląd ten można uznać za trafny, z tym zastrzeżeniem, że użycie zaleceń konserwatorskich nigdy nie jest obligatoryjne. Zob. P. Molski, *Adaptacja – formy i uwarunkowania*, w: *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2009, s. 92.

## Podsumowanie

Zagospodarowanie zabytków na cele użytkowe jest z jednej strony szansą na ich zachowanie, z drugiej zaś, w niektórych przypadkach, może stanowić zagrożenie dla ich wartości. Wydaje się, że w takiej sytuacji stosowanie art. 25 u.o.z.o.z. powinno być powszechne i wręcz priorytetowe, by już na wczesnym etapie zapobiegać adaptacjom nieudanym, a wspierać te, które są przejawem właściwej opieki nad zabytkiem. Fakt, że przepis ten nie jest konsekwentnie stosowany, powinien skłaniać ustawodawcę do refleksji. Wśród głównych przyczyn takiego stanu rzeczy można wyróżnić:

1) brak wyraźnie sprecyzowanej sankcji za niedysponowanie dokumentacją wymienioną w art. 25 u.o.z.o.z. – co do zasady, nigdzie nie jest praktykowane jakiegokolwiek egzekwowanie wskazanych obowiązków dokumentacyjnych<sup>46</sup>, a właściciele lub posiadacze zabytków nieczęsto decydują się na ich realizację z własnej inicjatywy<sup>47</sup>;

---

<sup>46</sup> W pojedynczych przypadkach można spotkać się ze zobowiązaniem do przedstawienia dokumentacji konserwatorskiej, dokonywanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w zwykłym piśmie, *de facto* bez sankcji za niedopełnienie takiego obowiązku (pismo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z 15 IV 2005 r., WKZ AU.JZ. Śródm / 41150 – 51/1432 i 1463/2005 dotyczące Hotelu Warszawa, udostępnione w ramach kwerendy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Warszawie). Jednocześnie, zobowiązanie takie nie obejmowało pozostałych dokumentów wskazanych w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. Tym samym, należy je raczej uznać za inicjatywę wojewódzkiego konserwatora zabytków opartą na indywidualnej ocenie potrzeb, aniżeli za celowe dążenie do realizacji przepisów ustawy.

<sup>47</sup> W niektórych, rzadkich przypadkach pozaustawowym źródłem zobowiązania do sporządzenia dokumentów wskazanych w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. były wymogi sprzedającego – Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Przykładowo, w wykazie nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przeznaczonej do sprzedaży (nr PRU.WKUR.BY.4240.166.2020.KS) wprost powołano się na art. 25 u.o.z.o.z., wskazując, że nieruchomość powinna posiadać program użytkowy, zawierający m.in. sposób i zasady użytkowania i zagospodarowania obiektu oraz program prac konserwatorskich określający zakres i sposób ich prowadzenia wraz z opisem. Ponadto wskazano, że w umowie sprzedaży należy na nabywcę obowiązek przeprowadzania w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich określonych w programie użytkowym. Niemniej, w orzecznictwie wskazuje się, że w takich przypadkach, na etapie określania obowiązków uczestników przetargu, art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z. może być stosowany tylko pochodnie. Dopiero nabycie od Skarbu Państwa nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków będzie miało wpływ na przyszłe obowiązki właściciela takiej nieruchomości, w tym na wynikający z art. 25 ust. 1 pkt 3 obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku,



2) wysokie koszty sporządzenia dokumentacji, stanowiące dodatkowe obciążenie dysponentów zabytków;

3) kontrowersje wokół przydatności posiadania i sporządzania dokumentacji w sytuacji, gdy wszelkie zmiany przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, jak również prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych i tak wymagają wydania odrębnego pozwolenia;

4) brak precyzji regulacji prawnych, w szczególności art. 25 u.o.z.o.z.

Analiza funkcjonowania w praktyce art. 25 u.o.z.o.z. może prowadzić do dwojakich wniosków. Po pierwsze, uznać można, że niezwykle rzadkie stosowanie tego przepisu dowodzi braku jego przydatności, a przedłożenie stosownej dokumentacji jest w zupełności wystarczające na etapie uzyskiwania pozwolenia konserwatorskiego. Za takim rozwiązaniem przemawiałaby również wykładnia historyczna – uznawane za wzorcowe akty prawne w zakresie ochrony zabytków z okresu dwudziestolecia międzywojennego<sup>48</sup> w ogóle nie zawierały odpowiednika art. 25 u.o.z.o.z.

Drugą możliwością jest podjęcie próby udoskonalenia aktualnych przepisów. W tym zakresie konieczne byłoby uregulowanie trybu uzgadniania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków programów prac konserwatorskich oraz programów zagospodarowania zabytków, gdyż przede wszystkim na tym tle występują wątpliwości interpretacyjne. Można zastanowić się, czy – podążając za praktyką – nie warto byłoby zastąpić uzgodnienia opinią. Niemniej to właśnie uzgodnienie, jako wywierające skutek mocniejszy, jest bardziej adekwatne z punktu widzenia interesu dysponenta zabytku, który uzyskuje pewność akceptacji jego planów inwestycyjnych na wstępnym etapie. W doktrynie pojawiają się ponadto koncepcje, aby doprecyzować kwestię wymaganej zawartości dokumentów, w szczególności dokumentacji konserwatorskiej. Miałoby to jednak mieć charakter indywidualny dla każdego obiektu, w drodze zaleceń konserwatorskich lub innych konsultacji z wojewódzkim konserwatorem zabytków, ewentualnie ogólny – w drodze wytycznych wydawanych przez Generalnego

---

z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości. Zob. wyrok NSA z 31 VIII 2016 r., sygn. akt II OSK 2942/14, LEX nr 2142411.

<sup>48</sup> Zob. Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 X 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.U. 1918 Nr 16, poz. 36) oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928 Nr 29, poz. 265).



Konserwatora Zabytków<sup>49</sup>. Najważniejsze jest jednak wprowadzenie mechanizmów, które zapobiegałyby czynieniu z art. 25 u.o.z.o.z. *lex imperfectae*. Posiadanie odpowiednich dokumentów mogłoby być warunkiem koniecznym późniejszego ubiegania się o pozwolenie, otrzymania dofinansowania na prace przy zabytku czy też skorzystania z preferencji podatkowych.

#### THE DOCUMENTING DUTIES OF OWNERS AND PROPERTY HOLDERS OF HISTORIC BUILDINGS ADAPTED FOR UTILITY PURPOSES AND THE PRACTICAL APPLICATION OF ARTICLE 25 POINT 1 OF THE ACT ON THE PROTECTION AND CARE OF HISTORICAL MONUMENTS

##### Summary

Article 25 of the Act on the Protection and Care of Historical Monuments (hereinafter: u.o.z.o.z.) imposes some obligations on owners or property holders of listed immovable historic monuments that have been adapted for utility functions. These obligations include holding conservator's documentation and having a programme of the preservation works and program of the development of the monument and its surroundings (both programmes shall receive the consent of the voivodeship historic preservation officer). This provision is the only one in the Act that *strictly* concerns the adaptation of historic monuments. Despite this fact, it is not fully applied in practice. The first reason for this is that there is no sanction if somebody does not hold the required documentation. Secondly, regulations are insufficiently precise, for example, the procedure for reaching an agreement with preservation officer is not specified.

The article is based on empirical research carried out in selected voivodeship historic preservation offices. The text focuses on the problem of how article 25 of u.o.z.o.z. is applied in practice. It transpires that some voivodeship historic preservation officers do not apply this provision at all, while in other voivodeships agreements are rare or are not reached as an autonomous activity but within the framework of other procedures (e.g. connected with allowances for performing some work). The analysis of documents prepared on the basis of article 25 u.o.z.o.z. leads to the conclusion that such documents are often incomplete or mistaken for other similar documents that are also obligatory, but on a different legal basis. What is more, the practice in the terms of the form and procedure of agreements is uneven – ordinarily, it takes the form of a letter, although there are also cases when a formal decision or opinion is issued. The results of empirical research served as a basis for *de lege lata* and *de lege ferenda* postulates.

**Keywords:** historic building – adaptation to useful functions – voivodeship historic preservation officer – agreement

<sup>49</sup> J. Brudnicki, op. cit., s. 183, 207.

## BIBLIOGRAFIA

- Barełkowski R., *Funkcja jako nośnik continuum w zabytku architektury*, w: *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2014, s. 57–66.
- Bożejewicz E., *Dokumentacja konserwatorska. Program prac konserwatorskich polichromii głównej klatki schodowej Dworu Artusa w Toruniu*, Golub-Dobrzyn 2017.
- Brudnicki J., *Zagospodarowanie zabytku nieruchomego na cele użytkowe w świetle art. 25 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ochrona Zabytków” 2021, nr 1, s. 167–216.
- Cempla-Działoń E., *Program prac konserwatorskich projektowanego przejścia w ścianie tylnej na parterze budynku frontowego na zapleczu księgarni*, Kraków 2014.
- Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Art. 25*, w: *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M. Cherki, Warszawa 2010, LEX/el.
- Chlipała M., *Zaufanie do administracji publicznej a normatywizacja przyrzeczenia administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 12, s. 42–52.
- Daniel K., *Dwór Artusa. Rynek Staromiejski 6 w Toruniu. Program prac konserwatorskich dla drzwi wewnętrznych skrzydła wschodniego budynku*, Toruń 2021.
- Dokumentacja konserwatorska. Dwór w otoczeniu parku. Osiek. Gmina Nowe Skalmierzyce. Województwo Wielkopolskie*, Kalisz 2014.
- Dokumentacja konserwatorska. Żegocin. Dwór w otoczeniu parku. Gm. Czermin, pow. pleszewski, woj. wielkopolskie*, Kalisz 2014.
- Doroz-Turek M., *Współczesna UTILITAS w sakralnych obiektach zabytkowych na przykładach klasztorów i synagog*, w: *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2014, s. 99–112.
- Ginter A., Michalak A., *Art. 25*, w: A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.
- Karaszkiewicz P., *Opinia dotycząca aspektów konserwatorskich basenu w podziemiach hotelu Starego przy ul. Szczepańskiej 5 w Krakowie*, Kraków 2006.
- Karczmarczyk S., Bereza W., Bubula Ł., Kowalcze R., Stężowski P., Oleś K., *Ekspertyza konstrukcyjno-budowlana dotycząca oceny możliwości adaptacji istniejącego układu nośnego budynku dawnego hotelu „Cracovia” do funkcji muzealnych*, Kraków 2020.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola. Zewnętrzne formy działania administracji*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 211–216.
- Molski P., *Adaptacja – formy i uwarunkowania*, w: *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2009, s. 87–97.
- Nawrocka E., *Budynek przy ul. Szpitalnej 4 w Toruniu. Analiza zabytkoznawcza obiektu*, Toruń 2016.
- Projekt zagospodarowania terenu i architektoniczno-budowlany termomodernizacji i kolorystyki budynku „B” Domu Pomocy Społecznej w Owczarach*, Kraków 2006.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.

- 
- Zalasińska K., *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 11–15.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Zyzik M., *Dokumentacja konserwatorska. Program prac konserwatorskich i badania kolorystyki elewacji frontowej. Kamienica mieszczańska, ul. Pocztowa 9, Krosno Odrzańskie*, Szczecin 2018.



## III. Z ORZECZNICTWA

KAMIL KŁOPOCKI\*

### **Glosa do wyroku Sądu Unii Europejskiej z 9 lutego 2022 r. w sprawie T-791/19 – Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej – „Zasada państwa prawnego a współpraca krajów członkowskich Unii Europejskiej w obszarze ochrony konkurencji”**

#### **Wprowadzenie**

W wyroku z 9 lutego 2022 r. Sąd Unii Europejskiej (Sąd) w sprawie T-791/19 rozpatrzył skargę Sped-Pro S.A., z siedzibą w Warszawie (Sped-Pro, Skarżąca) na decyzję Komisji Europejskiej (Komisja) nr C(2019) 6099 *final* z dnia 12 sierpnia 2019 r.<sup>1</sup> Decyzja dotyczyła domniemanego nadużycia pozycji dominującej na rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce przez spółkę PKP Cargo S.A. (PKP Cargo). Owo nadużycie, związane z odmową zawarcia ze Sped-Pro, na warunkach rynkowych, wieloletniej umowy o współpracy, miało naruszyć art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)<sup>2</sup>. Komisja odrzuciła skargę Sped-Pro, wskazując, że właściwy do jej rozpatrzenia był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK).

---

\* Kamil Kłopocki, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [k.klopocki@gmail.com](mailto:k.klopocki@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-7614-4252>.

<sup>1</sup> Sprawa AT.40459 – Kolejowe przewozy towarowe w Polsce – PKP Cargo, dalej „Decyzja”.

<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1).

Sped-Pro zaskarżyło decyzję, formułując trzy zarzuty, z których najważniejsze okazały się te dotyczące niedostatecznego uzasadnienia odrzucenia skargi przez Komisję oraz naruszenia przez Polskę zasady państwa prawnego. W tym zakresie skarga została uwzględniona, co spowodowało stwierdzenie nieważności decyzji. Sąd podkreślił, że w sprawie naruszenia zasady państwa prawnego oceny powinna dokonać Komisja, ale – co istotne – odniósł się także do orzeczenia sądu unijnego w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA).

Z prawnego punktu widzenia wskazane orzeczenie może mieć doniosłe znaczenie. Jeżeli bowiem Komisja w przedmiotowej sprawie, po jej ponownej analizie uzna, że doszło do naruszenia zasady państwa prawnego w Polsce, to niewątpliwie może mieć to wpływ na system krajowej ochrony sądowej, a w szczególności na podważenie niezależności Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) czy Prezesa UOKiK w zakresie przyznanych im kompetencji z uwagi na naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>3</sup>, a także naruszenia ustanowionego w art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych (KPP)<sup>4</sup> prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezależnym sądem. Uprzedzając potencjalne rozstrzygnięcie, trzeba mieć na uwadze, że może ono w przyszłości uruchomić lawinę skarg dotyczących potencjalnych naruszeń przepisów z zakresu ochrony konkurencji kierowanych bezpośrednio do Komisji, z jednoczesnym pominięciem kompetencji Prezesa UOKiK i sądu ochrony konkurencji w Polsce.

Biorąc pod uwagę powyższe, celem niniejszej glosy jest analiza, czy Sąd zasadnie stwierdził nieważność decyzji, odwołując się w swoim uzasadnieniu do zasady państwa prawnego i odnosząc problem do orzecznictwa dotyczącego ENA, oraz czy rozwiązanie takie jest zgodne z ustalonym w TUE podziałem spraw pomiędzy organy UE a państwa członkowskie.

Zgodnie z treścią art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu<sup>5</sup> wyznaczonymi organami ochrony konkurencji mogą być również sądy<sup>6</sup>, gdyż określenie „organy krajowe”

<sup>3</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7 VI 2016).

<sup>4</sup> Karta Praw Podstawowych (Dz. Urz. UE C 202 z 7 VI 2016).

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 1 z 4 I 2003.

<sup>6</sup> „Państwa Członkowskie wyznaczają organ lub organy ochrony konkurencji odpowiedzialne za stosowanie art. 81 i 82 Traktatu w sposób, który zapewni skuteczne

obejmuje organy ochrony konkurencji i sądy krajowe właściwe w tej dziedzinie<sup>7</sup>. Warunkiem wywiązania się przez państwa członkowskie z obowiązku nałożonego na nie w art. 35 jest takie zorganizowanie krajowego aparatu ochrony konkurencji i wyposażanie go w odpowiednie kompetencje, że zapewnione zostanie skuteczne wykonanie przepisów rozporządzenia nr 1/2003<sup>8</sup>. Tym samym, tezy sformułowane poniżej w oparciu o wskazane orzecznictwo dotyczą zarówno sądów ochrony konkurencji, jak i administracyjnych organów ochrony konkurencji.

## 1. Stan faktyczny

Sped-Pro to spółka świadcząca profesjonalne usługi w dziedzinie transportu i logistyki na terenie Polski, jak również innych krajów europejskich. W ramach prowadzonej działalności podejmowała współpracę z PKP Cargo, korzystając ze świadczonych przez nie usług kolejowych przewozów towarowych wykonywanych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Wynikało to przede wszystkim z posiadanej przez PKP Cargo infrastruktury kolejowej, w tym taboru kolejowego, której wykorzystanie było konieczne dla działalności prowadzonej przez Sped-Pro. PKP Cargo są bowiem wiodącym operatorem kolejowych przewozów towarowych w Polsce i na terenie Unii Europejskiej. Swoim klientom PKP Cargo oferują usługi transportowe w zintegrowanych łańcuchach logistycznych, łącząc transporty kolejowy, samochodowy oraz morski. Zgodnie z szacunkami Sped-Pro PKP Cargo posiadają 50% udziału w polskim rynku kolejowych przewozów towarowych. Także same PKP Cargo nazywają siebie „czołowym przewoźnikiem Unii Europejskiej”, potwierdzając poniekąd domniemanie istnienia po swojej stronie istotnej siły rynkowej<sup>9</sup>. Co ważne w kontekście omawianego wyroku – Sped-Pro to spółka kontrolowana w całości przez podmioty

---

wykonanie przepisów niniejszego rozporządzenia. Środki konieczne do nadania organom uprawnień do stosowania tych artykułów zostaną podjęte przed dniem 1 maja 2004 r. Wyznaczonymi organami ochrony konkurencji mogą być również sądy”.

<sup>7</sup> W tym w cytowanym w niniejszej glosie postanowieniu z dnia 19 III 2012 r. w sprawie T-273/09 – *Associazione „Giulemanidallajuve” v. Komisja*, (EU:T:2012:129).

<sup>8</sup> K. Kohutek, *Art. 35*, w: *Komentarz do rozporządzenia nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*, Warszawa 2015, LEX/el.

<sup>9</sup> Zob. strona internetowa PKP Cargo – <https://www.pkpcargo.com/pl/kim-jestesmy/o-nas> (dostęp: 1 XI 2022).



prywatne. PKP Cargo to z kolei spółka, której stuprocentowym akcjonariuszem jest Skarb Państwa.

4 listopada 2016 r. Sped-Pro wystąpiło do Komisji o wszczęcie dochodzenia w sprawie domniemanego nadużywania pozycji dominującej (naruszenia art. 102 TfUE) przez PKP Cargo. PKP Cargo odmówiły bowiem zawarcia ze Sped-Pro wieloletniej umowy o współpracy, której elementem miało być korzystanie z infrastruktury kolejowej, w tym z taboru kolejowego. Naruszenie zakazu nadużywania pozycji dominującej wynikać miało także z nieprzyznania Sped-Pro niedyskryminacyjnych upustów, co z kolei uniemożliwiło spółce konkurowanie na rynku usług spedycyjnych i *de facto* wykluczyło ją z tego rynku<sup>10</sup>. Jednocześnie, Sped-Pro informowało, że złożyło w tej sprawie zawiadomienie do Prezesa UOKiK, który nie zdecydował się wszcząć postępowania wyjaśniającego ani antymonopolowego.

W latach 2017–2018 Sped-Pro prowadziło z Komisją korespondencję, w której przedstawiało dodatkowe informacje mające stanowić dowód, że doszło do złamania przez PKP Cargo zakazu określonego w art. 102 TfUE. Opisywano m.in. sprawy prowadzone w przeszłości przez Prezesa UOKiK<sup>11</sup>. Ostatecznie, 13 września 2017 r. Komisja

<sup>10</sup> Decyzja Komisji par. 4.

<sup>11</sup> Dla przykładu, decyzja DOK-50/04 z dnia 17 VI 2004 r. nakładająca karę pieniężną w wysokości 40 mln zł (w następstwie skargi Sped-Pro w wyniku stwierdzenia nadużycia przez PKP Cargo pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych poprzez nakładanie nieuczciwych warunków), zaskarżona i utrzymana w mocy w drodze decyzji DOK 97/2007; decyzja DOK-142/04 z dnia 31 XII 2004 r. nakładająca karę pieniężną w wysokości 25 mln zł (w następstwie skargi Sped-Pro w wyniku stwierdzenia nadużycia przez PKP Cargo pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych m.in. w związku ze sposobem stosowania przez PKP Cargo upustów w umowach długoterminowych). W decyzji DOK-3/2009 z dnia 7 VII 2009 r. Prezes UOKiK nałożył na PKP Cargo ponad 60 mln zł kary za dyskryminowanie części kontrahentów i nakazał natychmiastową zmianę praktyki (20 III 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił w całości apelację PKP Cargo). Wniosek, który zapoczątkował postępowania antymonopolowe, złożyła spółka CTL Logistics – konkurent PKP Cargo. Spółka zarzucała rynkowemu dominantowi odmowę zawierania umów specjalnych z przedsiębiorcami uznanymi za jego konkurentów. Prezes UOKiK prowadził także drugie postępowanie, zainicjowane przez Sped-Pro (decyzja DOK-4/2009 z dnia 7 VII 2009 r. nr) – sprawdzał wówczas, czy PKP Cargo różnicuje swoich kontrahentów w ramach przyjętego systemu współpracy z klientami, obejmującego umowy zawierane na zasadach ogólnych, specjalne i wieloletnie, pomimo jednakowego – zdaniem wnioskodawcy – zakresu świadczonych usług. Urząd uznał, że przedsiębiorca, stosując przyjęty przez siebie system współpracy, nie dyskryminował kontrahentów – zob. strona internetowa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=580](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=580) (dostęp: 1 XI 2022).

poinformowała Skarżącą o zamiarze odrzucenia skargi. W odpowiedzi w piśmie z 19 października 2017 r. Sped-Pro przedstawiło dodatkowe uwagi, stwierdzając między innymi, że<sup>12</sup>:

1) postępowania prowadzone przez UOKiK są niewystarczające, ponieważ wcześniejsze decyzje dotyczące PKP Cargo były nieskuteczne i nie podlegają zaskarżeniu;

2) Komisja nie wykorzystwała w pełni swoich uprawnień w zakresie prowadzenia postępowań i nie przeanalizowała odpowiednio przedłożonych dowodów;

3) na mocy art. 105 TfUE<sup>13</sup> Komisja jest odpowiedzialna za zapewnienie stosowania art. 101 i 102 TfUE oraz że odsyłając sprawę do krajowego organu do spraw ochrony konkurencji, Komisja naruszyła art. 105 TfUE;

4) domniemanie naruszenia nie ogranicza się do krajowego rynku kolejowego; oraz

5) z uwagi na fakt, że praworządność w Polsce jest zagrożona, nie ma uzasadnienia, by Komisja kierowała skarżącego do UOKiK – organu krajowego, którego prezes jest powoływany przez polskiego premiera.

Odrzucając skargę, Komisja wskazała, że Prezes UOKiK jest właściwym organem do rozpatrzenia kwestii podniesionych w skardze z uwagi na posiadaną obszerną wiedzę na temat rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce, także w kontekście wydawanych w przeszłości decyzji w sprawach PKP Cargo<sup>14</sup>. Komisja wskazała również, że choć

<sup>12</sup> Zob. Decyzję Komisji, par. 9.

<sup>13</sup> Artykuł 105 (dawny artykuł 85 TWE)

1. Bez uszczerbku dla artykułu 104, Komisja czuwa nad stosowaniem zasad określonych w artykułach 101 i 102. Na wniosek Państwa Członkowskiego lub z urzędu oraz we współpracy z właściwymi władzami Państw Członkowskich, które udzielają jej pomocy, Komisja wszczyna postępowanie w przypadkach podejrzenia naruszenia tych zasad. Jeśli stwierdzi, że doszło do naruszenia, proponuje środki właściwe do jego zaprzestania.

2. Jeśli nie zaprzestano naruszania, Komisja stwierdza takie naruszenie zasad w uzasadnionej decyzji. Może ona opublikować tę decyzję i upoważnić Państwa Członkowskie do przyjęcia środków niezbędnych w celu zaradzenia sytuacji, których warunki i szczegóły określa.

3. Komisja może przyjmować rozporządzenia dotyczące kategorii porozumień, w odniesieniu do których Rada przyjęła rozporządzenie lub dyrektywę zgodnie z artykułem 103 ustęp 2 litera b).

<sup>14</sup> Zob. Decyzję Komisji par. 23 oraz wskazane tam decyzje Prezesa UOKiK – decyzja DOK 50/04 z dnia 17 VI 2004 r., na mocy której UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 40 mln zł w związku z nadużyciem pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych poprzez nakładanie nieuczciwych warunków na klientów; decyzja DOK-142/04 z dnia 31 XII 2004 r., na mocy której UOKiK nałożył

jest odpowiedzialna za stosowanie unijnych reguł konkurencji, to nie stanowi instancji odwoławczej w odniesieniu do decyzji podjętych przez krajowe organy ochrony konkurencji. Komisja zauważyła także, że rynek, na którym występuje domniemane naruszenie, jest zasadniczo ograniczony do krajowego rynku kolejowego, nawet jeżeli domniemane naruszenia mogłyby dotyczyć również przedsiębiorstw zarejestrowanych za granicą<sup>15</sup>.

W zakresie zarzutu naruszenia w Polsce zasady państwa prawnego Komisja wskazała, że w przypadku gdy do państwa członkowskiego skierowano uzasadniony wniosek przyjęty przez Komisję na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to aby Rada mogła stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, takich jak praworządność, w szczególności z uwagi na działania ograniczające niezawisłość sądów krajowych, skarżący musiałby jeszcze wykazać, że istnieją poważne podstawy, by sądzić, że będzie on narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego podstawowego prawa do niezależnego sądu, a tym samym istoty jego podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego. Komisja stwierdziła, że argumenty zaprezentowane przez Sped-Pro w tym zakresie zawierają wyłącznie niepoparte dowodami domniemania. Spośród przytoczonych przez Sped-Pro szeregu tez mających potwierdzać naruszenie jej wyżej opisanych praw Komisja odwołała się wyłącznie do kwestii powoływania Prezesa UOKiK przez Premiera. Nie przesądzało to jej zdaniem o braku niezależności decyzji Prezesa UOKiK wobec PKP Cargo<sup>16</sup>.

W tym kontekście w swojej Decyzji Komisja zastosowała w drodze analogii wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality*<sup>17</sup>. Tym samym Komisja

---

na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 25 mln zł w związku z nadużyciem pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych, m.in. w związku ze stosowaniem przez PKP Cargo upustów w umowach długoterminowych z klientami. Złożone przez PKP Cargo odwołanie od tej decyzji zostało odrzucone. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania wniesionej następnie skargi kasacyjnej; decyzja DOK-172/05 z dnia 21 XII 2005 r., na mocy której UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 10 mln zł w związku z umowami o współpracy długoterminowej, których skutki uznano za ograniczające lub eliminujące konkurencję na rynku kolejowych przewozów towarowych. Złożone przez PKP Cargo odwołanie od tej decyzji zostało odrzucone. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania wniesionej następnie skargi kasacyjnej.

<sup>15</sup> Zob. Decyzję Komisji par. 25.

<sup>16</sup> Zob. ibidem.

<sup>17</sup> Sprawa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, EU:C:2018:586 – orzeczenie ENA.

wzięła pod rozwagę, czy systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego w Polsce mogły stać na przeszkodzie rozpatrywaniu sprawy przez Prezesa UOKiK, pomimo że to polski organ ochrony konkurencji był właściwy do jej rozpatrzenia<sup>18</sup>. Uwzględniając swoje prawo do ustalania priorytetów własnych działań, Komisja zdecydowała się jednak odrzucić skargę.

W rezultacie odrzucenia skargi Sped-Pro wystąpiło do Sądu, formułując trzy zarzuty. Pierwszy z nich Sąd podzielił na dwie części, z których pierwsza dotyczyła naruszenia prawa Skarżącej do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, natomiast druga związana była z brakiem dostatecznego uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Zarzut drugi związany był z opisanym przez Sped-Pro naruszeniem w Polsce zasady państwa prawnego. Zarzut trzeci dotyczył interesu Unii w dalszym rozpatrywaniu skargi do Komisji.

Zarzut pierwszy w części pierwszej oraz zarzut drugi zostały uznane przez Sąd za bezzasadne, i jako takie nie będą przedmiotem dalszego omówienia w niniejszej glosie. Zarzut pierwszy w części drugiej oraz zarzut drugi Sąd uwzględnił, co poskutkowało stwierdzeniem nieważności Decyzji. W szczególności Sąd – pomimo dostrzeżenia różnic w sytuacji faktycznej obu spraw – nie zakwestionował możliwości stosowania z analogii orzecznictwa dotyczącego ENA w przypadku oceny organu najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi dot. naruszenia art. 102 TfUE. Zauważył jednak, że analiza Komisji nie spełnia kryteriów określonych w Orzeczeniu ENA<sup>19</sup>.

## 2. Zasada państwa prawnego w prawie Unii Europejskiej

Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że w anglojęzycznej wersji wyroku Sąd posługuje się pojęciem „rule of law”. Anglosaska formuła rządów prawa wyraża koncepcję państwa prawnego<sup>20</sup>, która kształtowała się w angielskiej, francuskiej, a przede wszystkim niemieckiej myśli filozoficznej XVIII i XIX wieku<sup>21</sup>. Choć istnieją różnice w jej odmianach,

<sup>18</sup> Szerzej o wskazanym orzeczeniu ENA w punkcie 4 niniejszej glosy.

<sup>19</sup> Kryteria te opisano szerzej w punkcie 4 niniejszej glosy.

<sup>20</sup> Zob. m.in. P. Tuleja, *Art. 2*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>21</sup> V. Serzhanova, E. Krzysztofik, *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek...: księga*

wywodzących się z niemieckiego „Rechtsstaat” i angielskiej „rule of law”, w niniejszej pracy używane będzie pojęcie zasady państwa prawnego, które tożsame będzie z pojęciem „rule of law”, co w świetle oficjalnych tłumaczeń wyroku oddaje także podejście samej Komisji Europejskiej.

W prawie Unii Europejskiej źródła zasady państwa prawnego należy upatrywać w prawie pierwotnym. Zasada ta jest jedną z podstawowych wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich UE, a tym samym jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia Europejska. Zasada państwa prawnego powiązana jest ponadto z zasadą demokracji, a także z zasadami pomocniczości i subsydiarności<sup>22</sup>.

Powyższe znalazło swoje potwierdzenie w art. 2 TUE<sup>23</sup>. Zgodnie z tym artykułem „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Konsekwencją art. 2 TUE jest ukształtowanie całego porządku prawnego Unii z uwzględnieniem wymienionych tam wartości.

Choć zespół wartości składający się na zasadę państwa prawa ma charakter otwarty, nie ma wątpliwości, że elementem tej zasady, wpływającym z poszanowania demokracji, jest bez wątpienia zasada podziału władzy. Zakłada ona między innymi, że relacje między władzą sądowniczą a władzami wykonawczą i ustawodawczą muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są m.in. niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>24</sup>.

Kwestie dotyczące skutecznej ochrony sądowej zawarto w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Artykuł ten wyraża obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. TSUE w swoim orzecznictwie przesądził, że zasada skutecznej

---

*pamiętkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, Wrocław 2018, s. 176.

<sup>22</sup> Więcej o zasadach państwa prawnego, demokracji, subsydiarności i pomocniczości oraz ich wzajemnych relacjach zob. J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim). Studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012, s. 211.

<sup>23</sup> S. Biernat, *Rozdział XV. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jako źródło prawa UE*, w: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata, Warszawa 2020, s. 138.

<sup>24</sup> Zob. P. Tuleja, op. cit. oraz wskazane tam orzecznictwo, Legalis.

ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) i potwierdzoną w art. 47 KPP<sup>25</sup>.

Art. 47 akapit drugi KPP ustanawia z kolei prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (tzw. zasada efektywnej ochrony sądowej wyrażająca prawo do rzetelnego procesu). Przepis ten stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w omawianym artykule. Co więcej, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Postanowienia KPP – na gruncie art. 51 KPP – wiążą państwa członkowskie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Tym samym, sądy krajowe stosujące unijne przepisy, muszą spełniać wymogi określone w art. 47 KPP.

W świetle przytoczonych przepisów państwa członkowskie Unii zostały zobowiązane do zagwarantowania, że prawa podmiotowe jednostek wynikające z traktatów oraz aktów prawa pochodnego Unii, będą chronione przez sądy krajowe, które są niezależne względem pozostałych władz, oraz przez sędziów krajowych, których niezawisłość i bezstronność jest skutecznie zagwarantowana w prawie krajowym, a więc także przez stosowne gwarancje systemowe. Jeżeli takich gwarancji nie będzie, istnieje możliwość uznania, że uchybiono zobowiązaniom przewidzianym w tym prawie unijnym<sup>26</sup>. Ocena systemów sądownictwa państw członkowskich dokonywana na podstawie art. 19 TUE w związku z art. 47 KPP dotyczy podstawowych zasad, na których opiera się funkcjonowanie sądownictwa, określających ramy i granice, w jakich mieści się swoboda państw członkowskich w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz autonomii proceduralnej.

---

<sup>25</sup> Zob. A. Grzelak, M. Wróblewski, *Ochrona praw podstawowych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*. § 29. *Prawa podstawowe w ramach instytucjonalnych PWBIS*. *Sądowa ochrona praw podstawowych jednostki w PWBIS*, w: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, pod red. S. Barcza, Warszawa 2021, s. 750 oraz wskazane tam orzecznictwo.

<sup>26</sup> P. Miłkaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 40–54, LEX/el.



Konkretne rozwiązania organizacyjne i procedury krajowe należą do zakresu autonomii proceduralnej każdego państwa członkowskiego<sup>27</sup>.

### **3. Zasada państwa prawnego, niezależność sądów i organów oraz obowiązek lojalnej współpracy państw członkowskich oraz Unii w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów – perspektywa dotychczasowych orzeczeń sądów unijnych**

Przepisy omawiane powyżej w punkcie 2 znajdowały swoje odzwierciedlenie oraz były szeroko interpretowane w szeregu orzeczeń sądów unijnych na przestrzeni dekad funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, a następnie Unii Europejskiej. Orzeczenia te wydawane były także – a w kontekście tematu niniejszej glosy przede wszystkim – w obszarze prawa konkurencji. Jednocześnie, przepisy te wiązane były z obowiązkiem lojalnej współpracy nałożonym zarówno na instytucje oraz sądy unijne, jak i na sądy oraz organy krajowe.

Oceniając w przeszłości przesłankę „interesu Unii” do zajmowania się określonymi zagadnieniami, sądy unijne kilkakrotnie wskazywały, że Komisja ma prawo oddalenia skargi ze względu na brak interesu wspólnotowego, pod warunkiem że prawa składającego skargę do Komisji będą w wystarczającym stopniu chronione przez organy krajowe, co wiąże się z przyjęciem założenia, że są one w stanie zgromadzić dane dotyczące okoliczności faktycznych w celu ustalenia, czy rozpatrywane praktyki stanowią naruszenie<sup>28</sup>. W wyroku sądu pierwszej instancji z 18 września 1992 r. w sprawie *Automec v. Komisja* sąd ten ocenił, jaki zakres ochrony uprawnień, które skarżąca wywodziła z art. 85 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) – obecnie art. 105 TfUE<sup>29</sup>, sąd krajowy może jej zapewnić. W konsekwencji sąd

<sup>27</sup> M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące Wyroku TSUE z 19 XI 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.

<sup>28</sup> Zob. m.in. przytoczone w Wyroku postanowienie z 19 III 2012 r., sprawa T-273/09 – *Associazione „Giùlemanidallajuve” v. Komisja* (EU:T:2012:129, pkt 68).

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 85 TWE Komisja czuwa nad stosowaniem zasad określonych w artykułach 101 i 102. Na wniosek Państwa Członkowskiego lub z urzędu oraz we współpracy z właściwymi władzami Państw Członkowskich, które udzielają jej pomocy, Komisja wszczyna postępowanie w przypadkach podejrzenia naruszenia tych zasad. Jeśli stwierdzi, że doszło do naruszenia, proponuje środki właściwe do jego zaprzestania. Jeśli nie zaprzestano naruszania, Komisja stwierdza takie naruszenie zasad w uzasadnionej



orzekający zauważył, że art. 85 ust. 1 i art. 86 TUE (obecnie 105 i 106 TfUE) są bezpośrednio skuteczne w stosunkach między jednostkami i nadają im uprawnienia, które sądy krajowe winny chronić. Kompetencja w zakresie stosowania tych postanowień należy zarówno do Komisji, jak i do sądów krajowych. Takie przyznanie kompetencji charakteryzuje się ponadto obowiązkiem lojalnej współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi wynikającym bezpośrednio z traktatów. W rezultacie sąd wskazał, że należy każdorazowo ustalić, czy Komisja mogła liczyć na tę współpracę w celu zagwarantowania dokonania oceny zgodności działania przedsiębiorcy z art. 85 ust. 1 TWE. Obowiązek współpracy sądów krajowych w celu zagwarantowania stosowania prawa europejskiego wyrażony został także w orzeczeniu Sądu z 28 lutego 1991 r. w sprawie C-234/89 – *Stergios Delimitis v. Henninger Bräu AG*<sup>30</sup>.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach C-174/98 P i C-189/98 P – *Niderlandy i van der Wal v. Komisja* ówczesny Europejski Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do kwestii niezależności sądów krajowych orzekających w dziedzinie prawa konkurencji. Sąd rozważał w szczególności, czy okoliczność, że to Komisja podejmuje decyzję w kwestii udostępnienia (w trybie dostępu do informacji publicznej) informacji przekazanej sądowi krajowemu w związku z toczącym się przed tym sądem postępowaniem<sup>31</sup>, nie godzi w niezależność sądu. Trybunał przypomniał, że prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd jest zasadą ogólną prawa unijnego, wzorowaną na gwarancjach art. 6 EKPCz, i oznacza, że sąd ten powinien być niezależny w szczególności od władzy wykonawczej<sup>32</sup>.

Wymaga dodać, że jedną z cech orzecznictwa TSUE w sprawach związanych z ochroną sądową jest położenie nacisku na efektywność ochrony sądowej i gwarancje prawa do sądu, które zgodnie z zasadą

---

decyzji. Może ona opublikować tę decyzję i upoważnić Państwa Członkowskie do przyjęcia środków niezbędnych w celu zaradzenia sytuacji, których warunki i szczegóły określa.

<sup>30</sup> Zob. par. 53 wskazanego orzeczenia, w którym Sąd wskazał, że „[u]nder Article 5 of the Treaty, the Commission is bound by a duty of sincere cooperation with the judicial authorities of the Member State, who are responsible for ensuring that Community law is applied and respected in the national legal system” (Order of 13 VII 1990 in Case C-2/88 – *J.J. Zwartveld and others* [1990] ECR I-3365, paragraph 18).

<sup>31</sup> Informacje i opinie Komisji przekazywane są sądom krajowym na podstawie przepisu art. 15 Rozporządzenia 1/2003 z dnia 16 XII 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu.

<sup>32</sup> P. Miłkaszewicz, op. cit. oraz wskazane tam orzecznictwo.

pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego ograniczają autonomię proceduralną państwa członkowskiego.

Podsumowując powyższe, należy zauważyć, że unijne orzecznictwo po pierwsze odwoływało się już w przeszłości do zasad ogólnych prawa unijnego, po drugie – w kontekście tychże zasad oceniało współpracę Komisji z sądami krajowymi, w końcu po trzecie – uzależniało możliwość rozpatrywania danej sprawy przez Komisję w oparciu o to, czy podstawowe prawa skarżących są chronione w jego państwie członkowskim.

Tym samym, trudno nie zgodzić się z Sądem, który w wyroku wskazał, że orzecznictwo wymaga od Komisji, aby jeszcze przed odrzuceniem skargi ze względu na brak interesu Unii upewniła się ona, że organy krajowe<sup>33</sup> będą w stanie chronić w wystarczającym stopniu prawa składającego skargę. Trudno też nie zgodzić się, że gdyby w danym państwie członkowskim istniały systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogące zagrozić niezależności tych organów, a także poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że gdyby Komisja odrzuciła złożoną do niej skargę i gdyby skargę wniesiono do tych organów, składający skargę byłby narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego praw, wówczas wspomniane organy krajowe nie byłyby w stanie chronić w wystarczającym stopniu praw składającego skargę<sup>34</sup>. W konsekwencji wręcz trywialne wydaje się także stwierdzenie przez Sąd, że jeżeli w danym państwie członkowskim istnieją systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogące zagrozić niezależności organów (sądów) ochrony konkurencji, a także podstawy, aby uznać, że gdyby Komisja odrzuciła skargę i gdyby skargę wniesiono do tych organów, składający skargę byłby narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego praw, wówczas organy krajowe nie byłyby w stanie chronić w wystarczającym stopniu praw składającego skargę. Wobec tego Komisja powinna podjąć się rozpatrywania skargi nawet wtedy, gdy skutki naruszeń mają wymiar krajowy oraz nawet jeśli składający skargę do Komisji zainicjował już przed właściwymi sądami lub organami administracyjnymi tego państwa członkowskiego postępowania dotyczące tych naruszeń<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> W zakresie, w jakim wyrok odnosi się w szeroki sposób do „organów krajowych”, dotyczy ono jednocześnie krajowych organów ochrony konkurencji i sądów krajowych właściwych w tej dziedzinie (Zob. par. 90 wyroku).

<sup>34</sup> Zob. par. 90 wyroku.

<sup>35</sup> Zob. par. 89 wyroku.

Za koniecznością przeprowadzenia analizy kwestii niezależności Prezesa UOKiK przemawia także fakt, że niezależność krajowych organów ochrony konkurencji jest obecnie przedmiotem regulacji na poziomie prawa unijnego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skutecznego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dyrektywa ECN+)<sup>36</sup> w art. 4 bezpośrednio wskazuje, że w celu zagwarantowania niezależności krajowych organów ochrony konkurencji podczas stosowania art. 101 i 102 TfUE państwa członkowskie zapewniają, aby takie organy wykonywały swoje obowiązki i uprawnienia w sposób bezstronny i z myślą o skutecznym i jednolitym stosowaniu tych przepisów, z zastrzeżeniem proporcjonalnych wymogów w zakresie rozliczalności i bez uszczerbku dla ścisłej współpracy między organami ochrony konkurencji w ramach europejskiej sieci konkurencji. Zgodnie z tym artykułem państwa członkowskie zapewniają co najmniej, aby pracownicy i osoby, które podejmują decyzje, wykonując uprawnienia dotyczące nakładania kar, stosowania środków zaradczych, środków tymczasowych czy zobowiązań w krajowych administracyjnych organach ochrony konkurencji, byli w stanie wykonywać swoje obowiązki i uprawnienia niezależnie od wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych. Co więcej, państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić również, by osoby te nie zwracały się o instrukcje do rządu ani innego podmiotu publicznego lub prywatnego ani nie przyjmowały od nich żadnych instrukcji podczas wykonywania swoich obowiązków. Dyrektywa ECN+ wprowadza więc standard minimalnych gwarancji niezależności organów ochrony konkurencji oparty na dwóch filarach: ochronie przed wpływami i naciskami zewnętrznymi (art. 4) oraz gwarancji dysponowania zasobami odpowiednimi do skutecznego stosowania art. 101 i 102 TfUE (art. 5)<sup>37</sup>.

Tylko na marginesie należy w tym miejscu także zauważyć, że Dyrektywa ECN+ została przyjęta 11 grudnia 2018 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 14 stycznia 2019 r. – ponad 8 miesięcy przed wydaniem Decyzji Komisji. Choć przepisy ECN+ nie zostały implementowane w Polsce do dzisiaj, pozostaje to bez wpływu na ocenę zachowania Komisji, która już w momencie wydawania

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 2019.11.3.

<sup>37</sup> G. Materna, *Gwarancje niezależności organu ochrony konkurencji w dyrektywie ECN+ a status Prezesa UOKiK*, „Energy Policy Studies” 2019, nr 10, s. 19–26.

Decyzji mogła, a nawet powinna wziąć pod uwagę – jeżeli nie ich treść – to przynajmniej ich kontekst przy ocenie zarzutów Sped-Pro dotyczących braku niezależności Prezesa UOKiK.

#### **4. Europejski Nakaz Aresztowania a realizacja polityki Unii w dziedzinie konkurencji**

Oceniając w Decyzji istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę wartości, o których mowa w art. 2 TUE, takich jak praworządność, w szczególności z uwagi na działania ograniczające niezawisłość sądów krajowych, Komisja po raz pierwszy zastosowała z analogii Orzeczenie ENA. W tym kontekście należy zadać pytanie, czy – biorąc pod uwagę, że wskazane orzeczenie odnosi się do współpracy między sądami krajowymi w sprawach karnych, a w szczególności do wykonania ENA, a nie do decyzji o odrzuceniu skargi wydanej w dziedzinie prawa konkurencji – było to uzasadnione.

W orzeczeniu ENA TSUE ustosunkował się do pytania prawnego sądu irlandzkiego. W ramach prowadzonego postępowania rozważano sytuację, w której wykonujący ENA organ sądowy stwierdził naruszenie przez wydające nakaz państwo członkowskie wspólnej wartości, jaką jest zasada państwa prawnego, w okolicznościach gdy owo systemowe naruszenie stanowi z natury podstawową wadę systemu sądownictwa. Pytanie brzmiało, czy w takiej sytuacji wciąż znajduje zastosowanie wymóg przeprowadzenia w sposób konkretny i dokładny oceny istnienia poważnych i sprawdzonych podstaw do uznania, że dana osoba będzie narażona na ryzyko naruszenia jej prawa do rzetelnego procesu sądowego, ustanowionego w art. 6 EKPCz. Jeżeli nie, to czy w takich okolicznościach można dojść do wniosku, że organ wydający nakaz nigdy nie będzie mógł udzielić żadnych konkretnych gwarancji w zakresie rzetelnego procesu sądowego w odniesieniu do tej osoby, biorąc pod uwagę systemowy charakter naruszenia zasady państwa prawnego, a tym samym wykonujący nakaz organ sądowy nie może być zobowiązany do wykazania, że istnieją takie podstawy<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Zob. orzeczenie TSUE z 25 VII 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU – *Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)* par. 24. Rozważania zawarte w pytaniu miały związek z wyrokiem z 5 IV 2016 r. w połączonych sprawach C-404/15 i C-659/15 PPU – *Pál Aranyosi i Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen* (EU:C:2016:198).

Odpowiadając na zadane pytanie, TSUE orzekł, że wspomniany organ wykonujący ENA powinien po pierwsze przeprowadzić dwuetapową analizę. Kierując się obiektywnymi, wiarygodnymi, dokładnymi i należycie zaktualizowanymi informacjami o funkcjonowaniu systemu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim powinien dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego, z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie. Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że przesłanki związane z tym pierwszym etapem zostały spełnione, powinien on w drugiej kolejności ocenić w konkretny i dokładny sposób<sup>39</sup>, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie przekazania jej do wydającego nakaz państwa członkowskiego<sup>40</sup>.

W orzeczeniu ENA TSUE wskazał także, że działania organu sądowego mającego zadecydować o przekazaniu osoby nie mogą być automatyczne, a konieczne jest uzyskanie wyjaśnień od państwa wydającego nakaz. Automatyzm byłby z kolei dopuszczalny w przypadku, gdy wydana zostałaby decyzja Rady Europejskiej stwierdzająca, na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 TUE, poważne i trwałe naruszenie w wydającym nakaz państwie członkowskim zasad określonych w art. 2 TUE, takich jak zasada państwa prawnego (co spowodowałoby zawieszenie przez Radę stosowania decyzji ramowej 2002/584<sup>41</sup> względem tego państwa członkowskiego)<sup>42</sup>.

Sąd w wyroku nie zakwestionował możliwości zastosowania przez Komisję z analogii opisanego wyżej orzeczenia ENA, choć przyznał, że istnieją różnice w okolicznościach rozpatrywanej sprawy i tej opisanej w orzeczeniu ENA.

Zgodnie z oceną Sądu zarówno przepisy dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozpatrywane w wyroku dotyczącym ENA, jak i przepisy dotyczące Europejskiej Sieci Konkurencji,

<sup>39</sup> Biorąc pod uwagę (i) sytuację osobistą tej osoby, jak również (ii) charakter przestępstwa, za które jest ścigana, oraz (iii) kontekst faktyczny, stanowiący podstawę ENA, oraz (iv) przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584 ze zmianami.

<sup>40</sup> Zob. orzeczenie ENA par. 61.

<sup>41</sup> Decyzja ramowa Rady z dnia 13 VI 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi.

<sup>42</sup> Zob. orzeczenie ENA par. 72.

a także wzajemnej współpracy między Komisją a sądami krajowymi przy stosowaniu art. 101 i 102 TfUE, które są rozpatrywane w sprawie dotyczącej Sped-Pro, ustanawiają system ścisłej współpracy pomiędzy właściwymi organami oparty na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy. Sąd podkreślił, że Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich posiadają równoległe kompetencje do stosowania art. 101 i 102 TfUE, podczas gdy systematyka rozporządzenia nr 1/2003 opiera się na ścisłej współpracy między nimi. Co więcej, TSUE wskazał, że art. 101 ust. 1 i art. 102 TfUE wywołują bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami i nadają im prawa, które sądy krajowe są zobowiązane chronić. Kompetencja do stosowania tych przepisów należy zarówno do Komisji, jak i do sądów krajowych, a z ich przyznaniem związany jest obowiązek lojalnej współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi<sup>43</sup>.

W rezultacie – podobnie jak w przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – współpraca między Komisją, organami ochrony konkurencji państw członkowskich i sądami krajowymi w celu stosowania art. 101 i 102 TfUE opiera się na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, które zobowiązują każdy z tych organów i sądów do uznania, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, że wszystkie pozostałe organy i sądy przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie.

Odwołując się do opisanego wyżej postanowienia z 19 marca 2012 r. w sprawie T-273/09 *Associazione „Giulemanidallajuve” v. Komisja*, Sąd podkreślił także, że Komisja ma prawo oddalenia skargi ze względu na brak interesu wspólnotowego, pod warunkiem że prawa składającego skargę do Komisji będą w wystarczającym stopniu chronione przez organy krajowe.

Jako trzeci argument przemawiający za możliwością stosowania z analogii orzeczenia ENA Sąd wskazał, że prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem ma szczególne znaczenie dla skutecznego stosowania art. 101 i 102 TfUE, ponieważ sądy krajowe są zobowiązane z jednej strony do kontroli zgodności z prawem decyzji krajowych organów ochrony konkurencji, a z drugiej do bezpośredniego stosowania art. 101 i 102 TfUE.

---

<sup>43</sup> Zob. Wyrok par. 84–88 i wskazane tam orzecznictwo. Zob. także pkt 15 Komunikatu Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami państw członkowskich UE odnośnie do stosowania art. [101] i [102 TFUE] (Dz. Urz. UE 2004, C 101, s. 54), który przewiduje, że na Komisji i sądach krajowych spoczywa wzajemny obowiązek lojalnej współpracy.



Z powyższą oceną Sądu zasadniczo trudno się nie zgodzić. Choć do zastosowania opisanej analogii doszło po raz pierwszy, nie ma wątpliwości, że źródła takiego podejścia leżą zarówno w przepisach prawa unijnego, jak i w ugruntowanym i przytoczonym w niniejszej glosie orzecnictwie sądów unijnych dotyczącym związków między zasadą państwa prawa (i wynikającą z niej zasadą niezależności sądów) a zasadą lojalnej współpracy. Warto w tym miejscu dodatkowo przytoczyć także wyrok TSUE w sprawie C-64/16 – *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, w którym orzeczono, że wspomniany przepis art. 19 TUE znajduje zastosowanie „w dziedzinach objętych prawem Unii” niezależnie od sytuacji, w których państwa członkowskie „stosują prawo Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP<sup>44</sup>. Podstawą funkcjonowania procedur i mechanizmów współpracy sądowej uregulowanych w prawie Unii Europejskiej w każdym rodzaju spraw (w tym w sprawach cywilnych, handlowych czy karnych) jest założenie, że w każdym państwie członkowskim obowiązują i są stosowane zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz że respektowane są prawa podstawowe gwarantowane w KPP<sup>45</sup>.

Te same zasady dotyczą współpracy Komisji i sądów oraz organów krajowych w obszarze ochrony konkurencji, o czym – poza przepisami prawa unijnego oraz poza orzecnictwem – przypomina także Komunikat Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami państw członkowskich UE odnośnie do stosowania art. 101 i 102 TfUE. Komunikat ten wskazuje, że ze względu na fakt, że obowiązek lojalnej współpracy oznacza również pomoc organów państw członkowskich w realizacji celów Traktatu WE<sup>46</sup> przez instytucje europejskie, rozporządzenie 1/2003 przewiduje trzy przykłady takiej pomocy. Po pierwsze jest to przekazywanie dokumentów potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy, w której Komisja pragnie przedłożyć uwagi. Po drugie, przekazywanie orzeczeń wydanych na podstawie art. 101 lub 102 TfUE. W końcu po trzecie są to zadania sądów krajowych w kontekście pomocy przy inspekcjach przeprowadzanych przez Komisję<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Wyrok TSUE z 27 II 2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*.

<sup>45</sup> P. Miłkaszewicz, op. cit.

<sup>46</sup> Obecnie TfUE.

<sup>47</sup> Zob. pkt 36 komunikatu Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami państw członkowskich UE odnośnie do stosowania art. [101] i [102 TfUE] (Dz. Urz. UE 2004, C 101, s. 54).



Konkludując, zarówno stosowanie przepisów z zakresu ENA, jak i stosowanie innych przepisów prawa unijnego dotyczących wzajemnej współpracy Komisji oraz sądów i organów krajowych ma dokładnie te same źródła i podstawy Traktatowe – jest nimi zasada państwa prawnego. Bez znaczenia pozostaje zatem taki czy inny – karny, cywilny, gospodarczy – charakter konkretnej sprawy, dla stosowania tych samych zasad przy rozstrzygnięciu spraw przez unijny sąd czy TSUE.

Niemniej jednak, sama możliwość zastosowania z analogii orzeczenia dotyczącego wykonania ENA w sprawach z obszaru ochrony konkurencji nie oznacza, że w Decyzji Komisji w sprawie Sped-Pro, a następnie w wyroku Sądu było to uzasadnione (abstrahując w tym miejscu od uchybienia przez Komisję procedurze opisanej w orzeczeniu ENA). Jak bowiem zauważył Sąd – przychyłając się do argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej działającej w charakterze interwenienta – stan faktyczny jest różny w sprawie Sped-Pro oraz w orzeczeniu ENA.

W orzeczeniu ENA przyczyną uzasadniającą odmowę wykonania ENA był bowiem skumulowany efekt reform legislacyjnych, które przeprowadzono w Polsce od 2015 r., dotyczących między innymi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, organizacji sądów powszechnych, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, w wyniku których zdaniem sądu występującego z pytaniem, została naruszona zasada państwa prawnego. Żadna z tych reform nie dotknęła statusu i kompetencji Prezesa UOKiK. Tym samym należy skonkludować, że ewentualne naruszenie praw Sped-Pro, które uzasadniałoby zastosowanie z analogii orzeczenia ENA w tej sprawie, mogłoby mieć miejsce dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK w postępowaniu antymonopolowym – czyli na etapie, na którym Sped-Pro mogłoby skarżyć tę decyzję do SOKiK, będącego sądem powszechnym.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że stanowisko Sądu przedstawione w Wyroku stanowi logiczną konsekwencję po pierwsze przepisów prawa unijnego, a po drugie dotychczasowej linii orzeczniczej sądów unijnych odnoszących się do podstawowych zasad traktatowych w kontekście współpracy organów i sądów unijnych z organami i sądami państw członkowskich. Jedyną nowością jest

zastosowanie znanych przepisów i znanych wykładni do innego niż dotąd obszaru współpracy – ochrony konkurencji.

Nie ma jednocześnie wątpliwości, że w ramach prowadzonego postępowania Komisja powinna rozważyć argumentację dotyczącą naruszenia zasady państwa prawnego oraz braku niezależności Prezesa UOKiK oraz polskich sądów. Lakoniczność argumentacji Komisji, która ograniczyła się do jednego zdania uzasadnienia w tym zakresie<sup>48</sup>, jest tym bardziej niezrozumiała, że ta sama Komisja sygnalizowała szereg wątpliwości dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości rozpoczętej w Polsce w 2017 r., a w końcu wszczęła przeciwko Polsce procedurę przewidzianą w art. 7 TUE. Komisja wielokrotnie odnosiła się także do kwestii praworządności w Polsce w drodze postępowań w sprawie uchybienia na podstawie art. 258 TfUE. Co więcej, o niskim poziomie formalnej niezależności polskiego organu ochrony konkurencji szeroko wypowiadali się w międzyczasie przedstawiciele doktryny prawa konkurencji, co związane miało być właśnie z naruszeniami zasady państwa prawnego w Polsce<sup>49</sup>. Ostatnim argumentem przemawiającym za koniecznością przyjrzenia się przez Komisję dokładniej argumentom Sped-Pro jest także fakt, że jedną z cech orzecznictwa TSUE w sprawach związanych z ochroną sądową jest położenie nacisku na efektywność ochrony sądowej i gwarancje prawa do sądu, zgodnie z zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego ograniczającą autonomię proceduralną państwa członkowskiego<sup>50</sup>.

Drzwi do takiej analizy otworzył swoim orzeczeniem Sąd. Jakie będą więc konsekwencje wyroku? Komisja będzie musiała przeanalizować, czy w sprawie Sped-Pro ewentualne naruszenie zasady państwa prawnego w Polsce może mieć wpływ na niezależność Prezesa UOKiK oraz sądów. Jeżeli tak, Komisja będzie musiała rozpatrzyć sprawę merytorycznie, tj. zbadać, czy PKP Cargo faktycznie naruszyły określony w art. 102 TfUE zakaz nadużywania pozycji dominującej.

Czy jednak wynik takiej analizy można obecnie przesądzić? Choć reformy legislacyjne, które przeprowadzono w Polsce od 2015 r., dotyczące między innymi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, organizacji sądów powszechnych,

---

<sup>48</sup> Zob. par. 25 Decyzji, w którym wskazano „[a]rgumenty zaprezentowane przez Sped-Pro w tym zakresie zawierają wyłącznie niepoparte dowodami domniemania”.

<sup>49</sup> M. Bernatt, *Illiberal populism: competition law at risk?*, „SSRN Electronic Journal” 24 I 2019, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3321719> (dostęp: 1 XI 2022).

<sup>50</sup> M. Safjan, op. cit.

Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, budziły szereg wątpliwości odnośnie do ich konstytucyjności, a także zgodności z prawem unijnym, to wątpliwości takich ani u Komisji, ani u sądów unijnych nie budził dotychczas status Prezesa UOKiK (abstrahując w tym miejscu od wątpliwości zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny prawa konkurencji). Możliwość zastosowania z analogii orzeczenia ENA oznacza wyłącznie tyle, że Komisja – stosując opisaną tam procedurę – oceni, czy Prezes UOKiK i polskie sądy<sup>51</sup> będą w stanie chronić w wystarczającym stopniu prawa Sped-Pro. Biorąc pod uwagę, że dotychczas status Prezesa UOKiK nigdy nie budził wątpliwości w praktyce decyzyjnej Komisji oraz orzecznictwie sądów unijnych z punktu widzenia zgodności z prawem unijnym, zasadniczo trudno sobie wyobrazić, by obecnie Komisja miała zmienić swoje spojrzenie – ewentualna jego zmiana na status Prezesa UOKiK mogłaby nastąpić tylko, gdyby oceny jego niezależności dokonywać z perspektywy przepisów wciąż nieimplementowanej w Polsce Dyrektywy ECN+. Stwierdzenie, że w wyniku reform wymiaru sprawiedliwości naruszono w Polsce zasadę niezawisłości sądów i niezależności sędziów, powinno natomiast skutkować ewentualnym brakiem możliwości orzekania SOKiK – będącego sądem powszechnym, którego dotyczyły reformy, których zgodność z prawem unijnym budziły w przeszłości wątpliwości tak Komisji, jak i sądów unijnych. Nie powinno natomiast skutkować stwierdzeniem braku niezależności Prezesa UOKiK. Tym samym Komisja, podejmując się ponownie oceny skargi Sped-Pro, powinna oddzielić kwestie niezależności Prezesa UOKiK jako krajowego administracyjnego organu ochrony konkurencji oraz kwestię niezależności SOKiK jako sądu powszechnego, którego ustrój regulowały wspomniane wyżej reformy wymiaru sprawiedliwości.

Tylko dodatkowo warto dodać, że ewentualne stwierdzenie w przeszłości, że w wyniku reform wymiaru sprawiedliwości naruszono w Polsce zasadę niezawisłości sądów i niezależności sędziów, co godzi m.in. w możliwość orzekania SOKiK, powinno wpływać na ocenę niezależności SOKiK w oderwaniu od wydawanych przez niego orzeczeń od czasu wejścia tych reform w życie. Nawet bowiem, jeżeli orzecznictwo SOKiK nie budzi zastrzeżeń (żadne z tych orzeczeń nie wskazywało na brak niezależności SOKiK i np. faworyzowanie przedsiębiorców

<sup>51</sup> W zakresie, w jakim wyrok odnosi się w szeroki sposób do „organów krajowych”, dotyczy on jednocześnie krajowych organów ochrony konkurencji i sądów krajowych właściwych w tej dziedzinie (zob. pkt 90 Wyroku).

z udziałem Skarbu Państwa, a tym bardziej trudno tu mówić o systemowo stronnicyzmem orzecznictwie SOKiK), to nie wyklucza to w przyszłości, że brak jego niezawisłości i niezależności jego sędziów (jeżeli taka zostanie ogólnie stwierdzona w oparciu o istniejący ustroj sądów powszechnych czy resztę wspomnianych reform) objawi się w sprawie, w której nastąpi taka „potrzeba”, i w rezultacie prawa danego przedsiębiorcy nie będą respektowane. Kwestia niezależności polskich sądów powszechnych, w tym SOKiK, wymaga jednak odrębnej, pogłębionej analizy i także w tym przypadku nie jest przesądiany zasadniczy brak niezależności polskich sądów powszechnych, w tym SOKiK. Niemniej jednak trudno wyobrazić sobie, by przy stwierdzeniu naruszenia w Polsce zasady niezawisłości sądów i niezależności sędziów, można by obronić tezę, że reformy te nie dotknęły SOKiK będącego – jak już kilkakrotnie wskazano – sądem powszechnym, a zatem, że SOKiK pozostaje niezawisły, a jego sędziowie niezależni.

Czy, biorąc pod uwagę specyficzny kontekst sprawy ze skargi Sped-Pro, ewentualne stwierdzenie przez Komisję naruszenia zasady państwa prawnego w Polsce skutkujące brakiem niezależności SOKiK / Prezesa UOKiK w rozpatrywanym przypadku wpłynie na inne sprawy dotyczące naruszenia przepisów z obszaru ochrony konkurencji – np. takie, w ramach których do nadużycia nie dojdzie z udziałem spółki Skarbu Państwa? Odpowiedź wydaje się twierdząca. Bez względu na to, jak konkretnie Komisja będzie badała skargę Sped-Pro, jej charakter nie jest na tyle szczególny, by miał pozostać bez znaczenia dla szeregu innych spraw, w których właściwy byłby Prezes UOKiK. Sam fakt, że PKP Cargo pozostają pod kontrolą Skarbu Państwa – państwa, które mogłoby chcieć wpłynąć na niewszczywanie postępowania przeciwko tej spółce, nie oznacza, że to samo państwo, z uwagi na inne swoje interesy, nie mogłoby chcieć wpływać na inne postępowania czy potencjalne postępowania prowadzone przez SOKiK czy Prezesa UOKiK. Warunkiem ingerencji państwa w obszar kompetencji SOKiK i Prezesa UOKiK jest jego interes w konkretnej sprawie, a nie fakt posiadania udziałów czy akcji w danej spółce (choć posiadanie udziałów czy akcji może oczywiście świadczyć o interesie tego państwa w danej sprawie).

Innymi słowy, jeżeli Komisja dojdzie do wniosku, że państwo polskie mogło wywierać wpływ na Prezesa UOKiK w sprawie Sped-Pro, to będzie to musiało oznaczać, że dokładnie taki sam wpływ na Prezesa UOKiK może mieć to państwo w każdej innej sprawie – w zależności od swoich takich czy innych zidentyfikowanych interesów.

W konsekwencji tak długo, jak długo będzie można mówić w Polsce o systemowym braku niezależności organu ochrony konkurencji czy SOKiK – związanym z naruszeniem przepisów unijnych omówionych w niniejszej glosie, tak długo będzie można próbować omijać te sądy i organy, występując bezpośrednio do Komisji, by zajęła się daną sprawą. Jednocześnie należy jeszcze raz przypomnieć, że analiza niezależności sądów ochrony konkurencji / Prezesa UOKiK nie będzie prosta i na pewno nie można przesądzić jej wyników. Będzie w dużej mierze zależna od tego, czy Polska odpowiednio implementuje Dyrektywę ECN+. Będzie musiała również dotknąć kwestii podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Trzeba bowiem zauważyć, że choć ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego stanowi kompetencję wyłączną Unii (a reguły te są następnie stosowane równolegle przez Komisję i sądy krajowe), to przestrzeń wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości – obejmująca kwestie z zakresu wymiaru sprawiedliwości – należy do kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie. Tym samym trudno stosować tę samą miarę do oceny funkcjonowania krajowego administracyjnego organu ochrony konkurencji oraz sądu krajowego.

**CASE COMMENT ON THE JUDGMENT DATED 9 FEBRUARY 2022  
IN THE CASE T-791/19 SPED-PRO VS EUROPEAN COMMISSION –  
“RULE OF LAW PRINCIPLE AND COOPERATION OF THE MEMBER STATES  
IN THE FIELD OF EUROPEAN POLICY ON COMPETITION”**

**Summary**

The aim of this case comment is to discuss whether it was justified that the General Court in its judgment dated 9 February 2022 in the case Sped-Pro (T-791/19) annulled the European Commission’s Decision No. C(2019) 6099 final dated 12 August 2019 r. (case AT.40459) connected to the potential abuse by PKP Cargo of a dominant position on the market for rail freight in Poland. In this judgement, the General Court argued on the basis of the rule of law principle and applied analogically the judgment on the European Arrest Warrant.

In this regard, the analysis starts with the rule of law principle, the judicial independence of courts and administrative authorities, the obligation of loyal cooperation between European Union and member states to ensure fulfilment of the obligations arising out of this Treaty, both in the light of Union law and European courts case law.

The next part of this case comment attempts to assess whether the General Court was justified in analogically applying the judgement dated 25 VII 2018 r. C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality on the European Arrest Warrant in the field of European policy on competition.

The analysis ends with the description of the practical consequences of the Commission's finding that the President of UOKiK and the Court of Competition and Consumer Protection are not independent. In the last part of the text, the author also indicates the consequences of the proper implementation of the Directive ECN+ for analysing the scope of independence of the President of the Office of Competition and Consumer Protection. The author indicates the necessity to separate in future analysis the issue of the independence of the President of the Office of Competition and Consumer Protection (national administrative competition authority) and the Court of Competition and Consumer Protection, which in Polish is a common court.

**Keywords:** Competition law – European Commission – national administrative competition authorities – the court of competition and consumer protection – the President of the Office of Competition and Consumer Protection

## BIBLIOGRAFIA

- Bernatt M., *Illiberal populism: competition law at risk?*, „SSRN Electronic Journal” 24 I 2019, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3321719> (dostęp: 1 XI 2022).
- Biernat S., *Rozdział XV. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jako źródło prawa UE*, w: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata, Warszawa 2020, s. 138.
- Grzelak A., Wróblewski M., *Ochrona praw podstawowych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. § 29. Prawa podstawowe w ramach instytucjonalnych PWBiS. Sądowa ochrona praw podstawowych jednostki w PWBiS*, w: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, pod red. S. Barcza, Warszawa 2021, s. 748–752.
- Kohutek K., *Art. 35*, w: *Komentarz do rozporządzenia nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*, Warszawa 2015, LEX/el.
- Materna G., *Gwarancje niezależności organu ochrony konkurencji w dyrektywie ECN+ a status Prezesa UOKiK*, „Energy Policy Studies” 2019, nr 10, s. 19–26.
- Mikłaszewicz P., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 40–54.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące Wyroku TSUE z 19 XI 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 5–29.

- Serzhanova V., Krzysztofik E., *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, Wrocław 2018, s. 175–186.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim). Studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012.
- Tuleja P., *Art. 2*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.



## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

**Marek Grzywacz, *Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, ss. 272, ISBN: 978-83-8235-835-3**

Prezentowana monografia dotyczy bezpieczeństwa surowcowego państwa, a tytułowe zagadnienie badawcze ujmuje w kontekście instrumentów prawnych z obszaru szeroko pojmowanego prawa administracyjnego. Już we *Wstępie* autor zwraca uwagę, że „[t]rudno wyobrazić sobie w obecnych czasach prawidłowe funkcjonowanie wysokorozwiniętej gospodarki oraz współczesnego społeczeństwa bez wykorzystania w codziennej działalności rozmaitych surowców mineralnych. Gwarancja ciągłości ich dostępu oraz przystępność cenowa, przede wszystkim w przypadku pozyskiwania surowców w ramach importu, są decydującymi czynnikami dla optymalnego działania i pozytywnych przemian każdego państwa – w myśl zasady zrównoważonego rozwoju” (s. XXV). Warto także doprecyzować, że bezpieczeństwo surowcowe dotyczy obszaru surowców zarówno energetycznych, jak i nieenergetycznych. Wskazane zaś w tytule książki instrumenty prawa administracyjnego są to normy i wynikające z nich prawne konstrukcje, które mogą być wykorzystywane w sposób bezpośredni lub pośredni w związku z procesem zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Przeprowadzone badania i analizy koncentrują się tym samym na kwestiach związanych z polityką administracyjną oraz polityką i zarządzaniem publicznym państwa w zakresie oddziaływania na bezpieczeństwo surowcowe, a także planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz ochroną środowiska w tym kontekście, poza tym własnością górnictw i koncesjonowaniem działalności poszukiwawczo-wydobywczej czy zagadnieniami dotyczącymi rezerw strategicznych i zapasów obowiązkowych surowców.

Jak wskazuje pomysłodawca książki, „[c]elem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie szczegółowej analizy występujących w polskim porządku prawnym instrumentów o charakterze prawnoadministracyjnym, kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa, oraz ocena sposobu ich wykorzystania i skuteczności. Główna teza stawiana w niniejszej pracy wskazuje, że pomimo nieposiadania obecnie krajowej kompleksowej i spójnej polityki surowcowej Rzeczpospolita Polska przy właściwym wykorzystaniu funkcjonujących już w systemie

prawnym instrumentów jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe gospodarce i wszystkim obywatelom. Prawnoadministracyjne konstrukcje, którym przypisuje się najczęściej inny cel i odmienną rolę wiodącą, bezpośrednio lub pośrednio wpływają bowiem na obszar surowcowy. Instrumenty wykorzystywane w przyszłości w oparciu o kompleksową i długofalową politykę surowcową państwa, przy odpowiednim administracyjnym nadzorze, kontroli i sprawnej koordynacji działań, a także przy uwzględnieniu bogatych krajowych zasobów naturalnych mogą zagwarantować bezpieczeństwo surowcowe Rzeczypospolitej Polskiej na bardzo wysokim poziomie. Dodatkowym celem niniejszej pracy jest ukazanie bezpieczeństwa surowcowego jako swoistego otwartego ciągu działań czy długoterminowego oraz wieloaspektowego procesu opartego na wielu powiązanych instrumentach i regulacjach prawnych" (s. XXVI). Warto dodać, że ze względu na złożoność i wieloaspektowość podjętego zagadnienia na uwagę zasługuje trafność dokonanej selekcji w odniesieniu do opisanych i przeanalizowanych problemów badawczych ujętych w niniejszej monografii. Autor w zakresie wyczerpującego wyjaśnienia roli danego instrumentu w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa korzysta z podstawowej metody badawczej, jaką jest metoda formalno-dogmatyczna. Jej uzupełnieniem jest natomiast analiza krajowego orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny, z elementami metody teoretycznoprawnej, analizy historycznej i analizy prawno porównawczej.

Autor precyzyjnie odnosi się do budowy książki i wskazuje, że „[n]iniejsza monografia od strony strukturalnej składa się z ośmiu części, w tym pięciu rozdziałów merytorycznych, uzupełnionych o wstęp, podsumowanie wraz z zakończeniem oraz bibliografię" (s. XXVIII). Mając to na uwadze, można zatem stwierdzić, że opracowanie składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy z nich to *Bezpieczeństwo surowcowe państwa*. We fragmencie poświęconym definicji i zakresowi bezpieczeństwa surowcowego państwa przytoczono siatkę pojęciowo-znaczeniową, z której autor skutecznie korzysta i uszczegóławia w dalszych częściach pracy. Tym samym „[w]yeliminuje to potencjalne wątpliwości w zakresie analizy i znaczenia poszczególnych instrumentów prawnoadministracyjnych oraz będzie przeciwdziałać ewentualnym zniekształceniom i niedopowiedzeniom w ramach wyciąganych tu wniosków" (s. 1). W ramach podstawowych terminów czytelnik zapoznaje się zatem z pojęciami „bezpieczeństwa”, „surowca” i „surowca mineralnego” oraz „bezpieczeństwa surowcowego państwa”. Przegląd tych pojęć przygotowano w sposób sumienny z licznymi odniesieniami do potocznego rozumienia tych terminów, ujęcia słownikowego i wynikającego z bogatej różnorodnej literatury oraz oparto go na analizie niezbędnych regulacji prawnych w tym zakresie. Przeprowadzone ustalenia terminologiczne pozwoliły na sformułowanie wieloaspektowej i kompleksowej definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa, które jest rozumiane przez autora jako: „[...] proces o charakterze ciągłym polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych, przez odpowiednie wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym, przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa, z dbaniem jednocześnie o stan środowiska naturalnego" (s. 14 i n.). Co więcej, tak przyjęta definicja tego podstawowego terminu prowadzi do

poszerzania katalogu instrumentów prawnoadministracyjnych w zależności od aktualnych wydarzeń polityczno-gospodarczych, rozwoju technologicznego, a także zmian na arenie międzynarodowej. Kolejną kwestią jest zagadnienie dotyczące obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa państwa przez organy państwa. Jak zauważa autor, „[z]apewnienie bezpieczeństwa w zakresie prawidłowego funkcjonowania kraju jako niezwykle skomplikowanego i stale ewoluującego organizmu, na który wpływa cała gama czynników wewnętrznych i zewnętrznych, jest jednym z podstawowych zadań realizowanych przez każdą organizację państwową. Działania samego państwa w tym zakresie przekładają się natomiast wprost na realne bezpieczeństwo jego obywateli” (s. 23). Dalsze wywody w tym zakresie skupiają się na analizie szeregu krajowych przepisów prawnych rangi konstytucyjnej i ustawowej. Nie brakuje tu także pewnych odniesień do teorii prawa. Następnie sporo miejsca autor poświęca problematyce bezpieczeństwa surowcowego w Unii Europejskiej (UE). Czytelnika bezsprzecznie zainteresują zarówno ciekawy opis i analiza rysu historycznego, jak i szereg aktualnych rozwiązań prawnych UE w zakresie bezpieczeństwa surowcowego państw europejskich. Rozważania te wzbogacają przytoczone przykładowe strategie surowcowe.

Rozdział drugi to *Instrumenty i sposoby oddziaływania państwa na bezpieczeństwo surowcowe*. Oryginalnym punktem wyjściowym dla tego rozdziału jest przypomnienie definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa, który to termin jest dalej rozpatrywany właśnie poprzez „[...] odpowiednie wykorzystanie instrumentów prawnych, gospodarczych czy społecznych przeciwdziałających potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki państwa, przy poszanowaniu środowiska naturalnego” (s. 53). W tym kontekście kolejne rozważania dotyczą analizy kilku podstawowych funkcji państwa realizowanych w obszarze bezpieczeństwa surowcowego, takich jak: policja, reglamentacja i regulacja, które mają niezwykle ważne znaczenie dla procesu zapewniania przedmiotowego bezpieczeństwa. W opracowaniu doprecyzowano, że te trzy funkcje zaliczane są „[...] najczęściej do tzw. administracji gospodarczej, polegającej na swoistej ingerencji organów państwa w obszar działania jednostek, realizowanej w związku z wykonywaniem określonych zadań państwa jako związku publicznoprawnego” (s. 54). Mało tego, w tej części książki znajduje się wiele odwołań do literatury przedmiotu w zakresie funkcji państwa, administracji gospodarczej czy norm prawa publicznego. Autor szeroko omawia i analizuje tu te trzy rodzaje funkcji. I tak „[f]unkcja policyjna czy tzw. policja administracyjna jest niewątpliwie jedną z kluczowych i zarazem podstawowych funkcji, które są realizowane przez różnorodne organy państwa. Określana jest ona jako najstarsza funkcja z obszaru tzw. interwencjonizmu restrykcyjnego, polegającego na ingerowaniu państwa w sposób usystematyzowany, w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w działalność gospodarczą, prowadzoną w ramach ogólnie panującej wolności gospodarczej. Istotny jest tu jednak cel tej aktywności organów państwa, polegający przede wszystkim na ochronie dobra wspólnego, rozumianego w przypadku funkcji policyjnej jako konieczność osiągnięcia i utrzymania bezpieczeństwa, porządku, spokoju czy ładu społecznego” (s. 57). Druga z funkcji to funkcja reglamentacyjna inaczej określana jako reglamentacja gospodarcza. Jak podnosi autor, „[z]arówno reglamentacja, jak i policja administracyjna związane są z tworzeniem w imię interesu

publicznego restrykcyjnych wzorców postępowania, których realizacja (najczęściej przy pomocy władczych form działania) powoduje ograniczanie praw podmiotowych i wolności danych jednostek. Jednakże podstawowy cel, który ma być docelowo osiągnięty przy wykorzystaniu nawet bardzo zbliżonych do siebie środków oddziaływania w ramach obu tych funkcji państwa, jest zazwyczaj trochę odmienny. [...] Celem ograniczeń o charakterze reglamentacyjnym jest więc odpowiednie oddziaływanie na aktualnie zachodzące procesy gospodarcze, pozwalające zapewnić państwu realizację publicznych zadań gospodarczych, społecznych czy nawet socjalnych” (s. 61). Trzecią z omówionych funkcji jest funkcja regulacyjna, która budziła w ostatnich latach w doktrynie najprawdopodobniej najwięcej kontrowersji i *de facto* nadal nie ma ugruntowanej pozycji. Jednakże inicjator monografii w wyniku przeglądu wielu poglądów w tym zakresie stwierdza, że „[s]zeroko rozumiana regulacja ma więc być formą władczego organizowania przez państwo (w tym za pośrednictwem organów administracji publicznej) warunków i zasad funkcjonowania danego rynku, bez przywiązywania zbyt dużej wagi do podstawowego skutku tej regulacji, a więc do ograniczenia swobody działalności gospodarczej” (s. 64). Warto tu także zaznaczyć, że w książce przyjęto, że przy podejmowaniu różnych działań przez szeroko rozumiane organy państwa wszystkie te trzy funkcje będą się przeplatać i występować wspólnie, w tym zaś obszarze ważne znaczenie ma wspólny mianownik dla podejmowanych działań, czyli dbałość o bezpieczeństwo surowcowe państwa. Następnym podjętym zagadnieniem są polityka administracyjna, polityka publiczna i zarządzanie publiczne będące instrumentami zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa. Autor zwraca w tym fragmencie uwagę, że „[m]ówiąc o długofalowym planowaniu działania administracji publicznej i całego państwa w ramach analizy dorobku szeroko rozumianych nauk zajmujących się funkcjonowaniem administracji publicznej, nie można przejść obojętnie obok konstrukcji będących przedmiotem badania nauki o administracji publicznej. Dostarcza ona niewątpliwie, jako nauka pomocnicza prawa administracyjnego, materiału do ogólnej refleksji nad funkcjonowaniem aparatu administracyjnego państwa oraz materiału do wykorzystania w działalności legislacyjnej władzy ustawodawczej” (s. 69). Bez wątplenia czytelnika zainteresuje przeglądowy opis – dokonany w ramach podstawowego aparatu pojęciowego nauki o administracji publicznej – przywołanych wyżej kategorii, tj. polityki administracyjnej, polityki publicznej i zarządzania publicznego, gdyż ma to na celu pokazanie istotnego obszaru działania administracji publicznej i poddanie jej działalności analizie pod kątem bezpieczeństwa surowcowego państwa. Do tego nawiązuje także kolejny fragment monografii dotyczący potrzeby przygotowania polityki surowcowej państwa. Ta część rozdziału jest pełna rozmaitych stanowisk i poglądów na ten temat oraz pokazuje kolejno podejmowane prace, których celem jest przygotowanie, wprowadzenie i wykonywanie w Polsce polityki surowcowej państwa. Wypada tu odnotować cytaty, zgodnie z którym „[p]olityka surowcowa państwa, podobnie jak każda inna polityka gospodarcza, musi opierać się na kompleksowym, obiektywnym i rzetelnym zdiagnozowaniu oraz opisaniu stanu gospodarki surowcowej kraju. Jest to swoisty pierwszy krok, pozwalający na wyznaczenie pewnych wariantowych scenariuszy działania, przekładających się następnie na całościowy rozwój i stabilność gospodarki. Dostrzegane musi być w tym obszarze nie tylko zapotrze-

bowanie na surowce i możliwość ich pozyskania, ale przede wszystkim szczegółowej analizie wymagają potencjalne przeszkody, które mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić realizację wielu zakładanych przedsięwzięć i czynności, a więc negatywnie wpłynąć na możliwości działania i rozwoju gospodarki oraz państwa jako całości” (s. 74 i n.). Dotychczas prowadzone wywody wzbogacają badania autora na temat projektu polityki surowcowej państwa. Autor, dokonując skrupulatnej analizy (na przestrzeni kilku lat) tego dokumentu, prezentuje w zajmujący sposób swoje uwagi w tym zakresie. Rozdział drugi zamykają zebrane różne poglądy przedstawicieli doktryny dotyczące roli prawa administracyjnego w zapewnieniu bezpieczeństwa surowcowego państwa. W tym kontekście skorzystano także z odpowiednich regulacji i rozwiązań prawnych, w tym norm zaliczanych do szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Akcent położono na scharakteryzowanie prawa administracyjnego z wykazaniem cech niewątpliwie niezbędnych w procesie zapewniania bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa surowcowego. Odniesiono się także do roli wzajemnych, celowych powiązań w ramach aparatu administracyjnego, które rzeczywiście ułatwiają merytoryczny i personalny wpływ w zakresie podejmowanych czynności w różnych obszarach życia. Przytoczono także pojęcia kierownictwa, nadzoru, kontroli i koordynacji, które to mogą dotyczyć tak stosunków występujących wewnątrz aparatu administracyjnego, jak i stosunków między aparatem administracyjnym a podmiotami administrowanymi. Na końcu tych rozważań stwierdzono, że „[n]iewątpliwie dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa potrzebne jest całościowe spojrzenie ustawodawcy i podmiotów administrujących, zobrazowane zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, aktów administracyjnych, jak i innych instrumentów zaliczanych do prawnych form działania administracji. Niezbędna jest decyzyjność, władczość i skuteczność w podejmowaniu działań wcześniej zaplanowanych i odpowiednio skoordynowanych w skali całego kraju. Administracja publiczna będzie bowiem racjonalnie działała, jeżeli otrzyma klarowne wytyczne, w jakich kierunkach i jakie działania powinna podejmować. W końcu potrzebna jest też sprawna kontrola administracyjna, będąca podstawą do stosowania ewentualnych środków nadzoru nad interesującym nas obszarem” (s. 98–99).

Rozdział trzeci to *Ochrona środowiska oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa*. Złożony charakter podjętej problematyki w niniejszym rozdziale sprawia, że autor w pierwszej kolejności porusza sprawy dotyczące zasad ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju, z uzasadnieniem potrzeby eksploatacji złóż kopalin. Wiąże się to z faktem, że ochrona środowiska i zrównoważony rozwój stanowią instrumenty bezpieczeństwa surowcowego państwa. Czytelnik znajdzie tu wiele odniesień do ujęcia doktryny oraz regulacji prawnych w tym zakresie. Osią problemów rozstrzyganych w opracowaniu są czynności składające się na kompleksowe działania zmierzające do ochrony otaczającego nas środowiska naturalnego, w tym racjonalne kształtowanie środowiska oraz gospodarowanie jego zasobami w powiązaniu z zasadą zrównoważonego rozwoju. Tym samym uwagę zwraca ciekawa analiza w zakresie planów dotyczących eksploatacji złóż kopalin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej realizowanych ze względu na dobro i potrzeby państwa oraz dobro społeczności lokalnych. Ponadto wskazano na liczne uwagi dotyczące samych kopalin, które

mieszczą się w ramach samego pojęcia „środowisko”. Mowa jest tu m.in. o tym, że (1) złoża kopalin podlegają ustawowej ochronie, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami i kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących z uwzględnieniem organów państwowych właściwych w tym zakresie; (2) racjonalne gospodarowanie ma polegać na wydobywaniu kopalin wyłącznie w minimalnym stopniu, niezbędnym do funkcjonowania gospodarki w sposób prawidłowy, ale jednocześnie uwzględniać potrzeby współczesnych i przyszłych pokoleń; (3) działania wspomagające są bardzo ważne, ponieważ przełożą się na możliwość ich racjonalnego wykorzystywania w dłuższej perspektywie czasowej; (4) eksploatację złóż kopalin należy prowadzić w sposób gospodarczo uzasadniony, przy jednoczesnym stosowaniu środków ograniczających potencjalne szkody w środowisku naturalnym oraz przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopalin – doprecyzowano, że zagadnienie to jest adresowane nie do organów państwa, ale do specyficznej grupy przedsiębiorców, czyli podmiotów zajmujących się eksploatacją złóż kopalin. Autor te wywody kończy stanowiskiem: „[d]latego też dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa w oparciu o pierwotne źródła surowców niebagatelne znaczenie będzie miała długofalowa, kompleksowa i rozsądnie prowadzona polityka ochrony środowiska. Powinna ona być przygotowana i następnie konsekwentnie realizowana przez odpowiednie organy i inne podmioty zaliczane do aparatu administracyjnego państwa” (s. 111–112). Następnym zagadnieniem jest konieczność uwzględnienia złóż surowców przy kształtowaniu polityki przestrzennej. Fragment ten przedstawiono szeroko, w taki sposób, że poddano analizie przepisy dotyczące konieczności uwzględniania złóż surowców przy kształtowaniu polityki przestrzennej na szczeblu zarówno gminnym (w ramach przyjmowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i opartych na ich ustaleniach miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), jak i wojewódzkim (plany zagospodarowania przestrzennego województw), oraz omówiono rozmaite inwestycje liniowe o znaczeniu ogólnokrajowym. Odniesiono się także do znaczenia przesłanek bezpieczeństwa państwa i interesu publicznego w procesie uchwalania polityki przestrzennej i planów zagospodarowania przestrzennego oraz do zadań jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w zakresie przygotowywania dokumentów planistycznych, które w sposób bezpośredni lub pośredni mają wpływ na bezpieczeństwo surowcowe i gospodarcze państwa. Atutem potwierdzającym skrupulatność i wnikliwość przeprowadzonych badań przez autora jest przytoczenie licznych głosów doktryny w tym zakresie oraz analiza licznych regulacji prawnych dotyczących prawa ochrony środowiska, prawa górniczego i geologicznego, które ciekawie powiązano z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem autora zaprezentowane w tym rozdziale wyżej wymienione przepisy „[...] wydają się tworzyć spójny i kompletny system ochrony nieeksploatowanych złóż kopalin w Polsce”. W związku z tym pomimo występujących niestety w praktyce pewnych problemów „[...] niewątpliwie należy zaliczyć odpowiedzialne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne do instrumentów zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa” (s. 130–131). Rozdział trzeci zamyka omówienie problemów w kształtowaniu polityki przestrzennej będących zagrożeniem dla bezpieczeństwa surowcowego państwa. Autor wśród mankamentów przytoczonych



w tej części książki zwraca m.in. uwagę, że ocena uchwał obejmujących studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego bądź plany zagospodarowania przestrzennego województw powinna w szczególności obejmować zgodność przeprowadzonych procedur planistycznych z przepisami szczególnymi. Zapewne, ze względu na często występujący brak akceptacji w społecznościach lokalnych na prowadzenie działalności wydobywczej w ich bezpośrednim sąsiedztwie, kwestie surowcowe są wielokrotnie lekceważone lub celowo deprecjonowane przez organy samorządowe. Ponadto dość niewydolny, a czasami nawet merytorycznie nieprzygotowany aparat pomocniczy wojewody, badający setki rozmaitych uchwał samorządowych w ramach przeprowadzanego nadzoru, nie zawsze jest w stanie wykonać szybką, kompleksową i skuteczną analizę. Na te i dodatkowe problemy wskazała także Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w swojej oficjalnej publikacji informacji o wynikach kontroli.

Rozdział czwarty to *Własność górnicza, koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej i użytkowanie górniczne*. Jak podnosi autor na początku swoich wywodów, „[p]rzez wiele lat wszelkie normatywne rozwiązania związane z uprawnieniami do poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania surowców mineralnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpowiadały na potrzeby państwa o centralnym modelu zarządzania i gospodarce opartej na własności uspołecznionej. Obejmowało to przede wszystkim różnego rodzaju mechanizmy powstawania powyższych uprawnień, ich zakres oraz treść, prawny charakter wykorzystywanych instrumentów, a także sposób i możliwości ewentualnego rozporządzania nimi. Dopiero po transformacji ustrojowej rozpoczęto wprowadzanie wielu zmian w interesującym autora obszarze wykorzystywania złóż surowców mineralnych. Nie we wszystkich jednak przypadkach udało się osiągnąć pożądaną jasność regulacji czy w końcu wprowadzić model ochrony interesów państwa, który jednocześnie nie zniechęcałby potencjalnych inwestorów prywatnych” (s. 143). Pierwszą kwestią opisaną i poddaną analizie w tym rozdziale jest własność górnicza będąca podstawowym instrumentem gwarantującym bezpieczeństwo surowcowe państwa. W monografii przyjęto, że „[j]est to instytucja niewątpliwie bardzo mocno powiązana ze sferą dominium państwa, a więc obszarem przynajmniej teoretycznie połączonym z prawem cywilnym i częściowo prawem administracyjnym. Jednakże [...] nie powinna ona być traktowana wprost jako cywilistyczna koncepcja własności, a same przesłanki jej wprowadzenia są związane niewątpliwie z interesem publicznym, w tym z bezpieczeństwem gospodarczym państwa” (s. 144). Zebrany w dalszym fragmencie materiał badawczy pokazuje trud pracy, jaki podjął autor w celu wyjaśnienia zagadnienia własności górnicznej. Dowodzą tego analizy doktryny prawa prywatnego oraz publicznego. Czytelników książki z pewnością zaciekawia także przegląd konstrukcji prawnej przedmiotowej własności obejmujący przestrzeń wielu lat, począwszy od lat 30. XX w., aż po aktualnie obowiązujące regulacje w tym zakresie. Drugą kwestią, która uzupełnia bądź dopełnia własność górniczną, jest koncesjonowanie działalności poszukiwawczo-wydobywczej, przedstawiane w niniejszej monografii także jako instrument bezpieczeństwa surowcowego państwa. Wartościujące w tej części książki jest to, że jej pomysłodawca w wywodach dotyczących koncesjonowania tego typu działalności odnosi się najpierw do stwierdzenia, że



„[k]lasycznym instrumentem gospodarczej reglamentacji, powiązany historycznie z pewnego rodzaju państwowym monopolem, jest decyzja koncesyjna” (s. 156). Pokazuje tym samym, że pierwotnie ustanowiony był swoisty monopol prawny na rzecz działalności władzy publicznej, gdyż to państwo miało najlepiej wiedzieć, jak i w jakim zakresie realizować potrzeby społeczno-gospodarcze. Wskazuje jednocześnie, że jednak z upływem czasu uprawnienia do działania były przyznawane innym podmiotom, czyli nie wchodzącym w skład struktury władzy państwowej i niepowiązanych z państwem. Przyznanie podmiotowi prywatnemu koncesji na konkretną działalność stanowiło zatem formę uchylecia wspomnianego wcześniej monopolu czy wyłączności państwa. Treści dotyczące koncesjonowania wzbogacają przytoczone modele wywodzące się z tradycji francuskiej i austriacko-niemieckiej. Warto tu podać, że w książce podnosi się, iż „[o]becnice wskazuje się w doktrynie publicznego prawa gospodarczego, że koncesja jest odmianą tzw. decyzji uprawniającej. Wytworzona w wyniku jej wydania sytuacja prawna uprawnia danego przedsiębiorcę do podjęcia, wykonywania i ochrony działalności gospodarczej, która nie była wcześniej dla niego dostępna. Decyzjami administracyjnymi o charakterze uprawniającym będą więc różne indywidualne akty administracyjne, które tworzą prawa podmiotowe, albo znoszą obowiązki wynikające z zespołów norm generalnych krajowego administracyjnego prawa materialnego lub przepisów unijnych. Przyznane uprawnienia lub nałożone na koncesjonariusza obowiązki nie mają jednak charakteru bezwzględnego i trwałego. Mogą one być z upływem czasu, po dokonaniu wcześniejszej weryfikacji prowadzonej działalności, zmieniane, ograniczane lub cofane w drodze klasycznych prawnych form działania administracji gospodarczej” (s. 156 i n.). W tym kontekście autor dokonuje szczegółowej analizy cech charakterystycznych decyzji koncesyjnej oraz szeroko rozumianej reglamentacji działalności gospodarczej w obszarze poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania surowców mineralnych. Pozwalają one zaś na jednoznaczne zakwalifikowanie tego instrumentu jako narzędzia wspierającego bezpieczeństwo surowcowe państwa. Trzecią kwestią zawartą w czwartym rozdziale jest użytkowanie górnictwa. Już na samym początku rozważań autor stwierdza, że „[i]nstytucja użytkowania górnictwa, niewątpliwie ściśle powiązana z [...] własnością górnictwczą oraz koncesjonowaniem działalności wydobywczej, jest instrumentem o charakterze czysto cywilistycznym, a nie jednym z instrumentów prawnoadministracyjnych, które były analizowane dotychczas. W literaturze przedmiotu przyjmuje się wprost, że pomimo umiejscowienia tej instytucji w Prawie geologicznym i górnictwym, jest to instytucja prawa cywilnego związana z prawem rzeczowym, jednakże na tyle specyficzna, że słusznie została umieszczona w odrębnej ustawie. O ile w przypadku własności górnictwczej mogliśmy doszukiwać się pewnego wyraźnego uzasadnienia związanego z interesem publicznym i bezpieczeństwem państwa, a także elementów o charakterze publicznoprawnym odróżniających własność górnictwczą od własności kodeksowej, o tyle w przypadku użytkowania górnictwczego będzie to niemożliwe” (s. 173). Zgodnie z tak przyjętym założeniem większość analiz dotyczy konstrukcji typowych dla prawa cywilnego, niemniej jednak czytelnik znajdzie tu także wiele odniesień zwłaszcza do prawa geologicznego i prawa górnictwczego, także w kontekście działalności odpowiednich organów administracji publicznej w tym zakresie.

Rozdział piąty to *Rezerwy strategiczne i zapasy obowiązkowe surowców*. Autor na początku tego rozdziału wskazuje, że „[w] rozmaitych debatach gospodarczych bardzo często pojawia się stwierdzenie, że jedną z najważniejszych i najskuteczniejszych metod zapewniania bezpieczeństwa surowcowego państwa jest obowiązek tworzenia i utrzymywania rozmaitych rezerw surowcowych. Pozwala to na pewnego rodzaju gwarancję natychmiastowej dostępności, zwłaszcza w przypadku surowców i substancji pozyskiwanych w drodze importu. Jest to niezwykle istotne w momencie wystąpienia ewentualnych nagłych sytuacji kryzysowych, nie tylko w naszym kraju, ale również w kraju pochodzenia surowca, jak i w państwach tranzytowych” (s. 183). W dalszej części analizuje zagadnienie tworzenia i wykorzystania rezerw strategicznych surowców z uwzględnieniem: (1) celu i zasad tworzenia rezerw strategicznych, (2) procedury udostępniania i wykorzystywania rezerw strategicznych, (3) problemów w obszarze rezerw strategicznych stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa surowcowego państwa i (4) zapasów obowiązkowych surowców do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Następną kwestię stanowią analizy dotyczące tworzenia i wykorzystania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych wraz z omówieniem (1) zasad tworzenia zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych i (2) procedury wykorzystywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych. Ostatnia tematyka ujęta w rozdziale piątym to tworzenie i wykorzystanie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego z wyeksponowaniem (1) prawideł tworzenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i (2) procedury wykorzystywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Dokonując całościowej oceny tego rozdziału, należy stwierdzić, że treści go wypełniające mają walor szczególności i staranności. Autor dokonuje bowiem wielu analiz rozmaitych regulacji prawnych w zakresie rezerw strategicznych i zapasów obowiązkowych surowców. Dodatkowo swoje wywody opiera na programach strategicznych, dyrektywach postępowania i innych dokumentach wydawanych przez organy administracji centralnej. Co ważne, nie brakuje tu także wątku odnośnie do działania w zakresie rezerw strategicznych, w którym przedstawiono wystąpienie pokontrolne przeprowadzone przez NIK.

Rozdział szósty *Podsumowanie i zakończenie* zamyka całość wywodów. Autor w tym fragmencie odnosi się do wszystkich zagadnień będących przedmiotem niniejszej monografii. Wypada w tym miejscu wskazać istotne wnioski końcowe. Otóż „[z]apewnianie bezpieczeństwa surowcowego państwa jest więc swoistym łańcuchem – ciągiem czynności i działań, gdzie najsłabsze ogniwo przekłada się niestety na całość procesu. Dlatego też niezbędna jest skuteczna koordynacja wszystkich podejmowanych czynności, realnie wykonywany nadzór, skrupulatność i rzetelność w działaniu, a także pewien plan wieloletniego postępowania. Polityka surowcowa państwa jest niestety obecnie tym najsłabszym, a nawet brakującym ogniwem, bez którego sprawne, przemyślane i kompleksowe działania są co najmniej utrudnione, a może nawet niemożliwe. Potrzebne są konkretne cele, projekty i pewnego rodzaju wzorzec kontroli niezbędny do skutecznego reagowania na wszelkie zaniedbania i ewentualne ryzyka. Przyjęta powyżej struktura pracy, przeprowadzone analizy, wykorzystywana argumentacja i w końcu zbudowana przez autora propozycja definicji bezpieczeństwa surowcowego państwa miały na celu pokazanie go jako otwartego i właściwie nieskończonego ciągu działań, w których wykonywanie powinny być

zaangażowane wszystkie organy państwa. Reasumując, trzeba stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska pomimo nieposiadania obecnie krajowej kompleksowej i spójnej polityki surowcowej przy prawidłowym wykorzystaniu wszystkich funkcjonujących już w systemie prawnoadministracyjnych instrumentów jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe gospodarce i wszystkim swoim obywatelom. Jedy- nym brakującym elementem w tej specyficznej układance jest owa kompleksowa i długofalowa polityka surowcowa państwa. Przy odpowiednim nadzorze, kontroli i sprawnej koordynacji działań, a także przy uwzględnieniu bogatych krajowych zasobów naturalnych dotychczasowe instrumenty powinny funkcjonować na bardzo wysokim poziomie i wspierać proces zapewniania krajowego oraz unijnego bezpieczeństwa surowcowego” (s. 229 i n.).

Monografia zawiera cztery wykazy porządkujące całość zebranego materiału badawczego, na które składają się: (1) wykaz skrótów (w tym uwzględniający źródła prawa, organy i instytucje, czasopisma i publikatory oraz inne – czyli skróty językowe), (2) wykaz literatury (z podziałem na słowniki oraz monografie i artykuły), (3) wykaz orzecznictwa (w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz sądów powszechnych), a także (4) inne dokumenty (w ramach których ujęto plany, raporty, komunikaty, uzasadnienia). Poza tym na końcu książki znajduje się indeks rzeczowy stanowiący dodatkową pomoc w zakresie trafnego i szybkiego odszukania zagadnienia stanowiącego zainteresowanie czytelnika. W tym miejscu można bez wątplenia stwierdzić, że – pomimo braku wyraźnego określenia kręgu adresatów niniejszego opracowania – jest bądź powinno być ono skierowane do każdej osoby zainteresowanej tematem. Przemawia za tym powaga samego poruszono- go problemu dotyczącego bezpieczeństwa surowcowego państwa. Co więcej, wpływ ma na to jasny i logiczny język, którym posługuje się autor. Precyzja dokonanych analiz sprawia natomiast, że prezentowana lektura jest wieloaspektowa, a przy tym niezwykle przystępna i dzięki temu zajmująca.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.1.41.9>

---

\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, dr, Uniwersytet Szczeciński, e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.

## Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Jean-Marc Sauvé, *Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés?*,  
(Zasada proporcjonalności strażnikiem wolności?)  
„Les Cahiers Portalis” 2018, vol. 5, no. 1, pp. 9–21,  
<https://doi.org/10.3917/capo.005.0009>

Jean-Marc Sauvé w swoim opracowaniu, niezwykle aktualnym także dzisiaj, podjął temat dotyczący zasady proporcjonalności w prawie unijnym i w praktyce krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE). Artykuł składa się z dwóch zasadniczych części – pierwszej zatytułowanej *Zasada proporcjonalności ustanowiona jako wymóg związku, adekwatności między środkami stosowanymi przez administrację a celem, do którego zmierza* oraz drugiej poświęconej wpływom prawa europejskiego na zasadę proporcjonalności, która służy zwiększonej ochronie praw podstawowych.

We wstępie Autor wyraża maksymę, że „[p]olicja nie powinna strzelać do wróbli z dział armatnich”. To obrazowe wyrażenie zasady proporcjonalności zawdzięczamy niemieckiemu prawnikowi F. Fleinerowi, który w centrum tego pojęcia umieszcza takie określenia, które powiązane są miarą harmonii. Jean-Marc Sauvé nawiązuje tu także do wizerunku Partenonu w Atenach i „ulicy idealnych proporcji” w Petersburgu. Proporcja – zdaniem Autora – wywodzi się z idei połączenia kilku mniej lub bardziej antagonistycznych elementów, rzędów danych lub wielkości w poszukiwaniu ideału harmonii. Te proporcjonalne relacje istnieją również w prawie i należy ich dochodzić lub je realizować. Autor stawia w tym miejscu pytanie: czy „[r]elacja między jednostką a społeczeństwem lub państwem nie jest stosunkiem, który prowadzić powinien do osiągnięcia równowagi między prawami jednostki a służbą interesu ogólnego?”. Co więcej, przytaczając poglądy Arystotelesa na temat sprawiedliwości, podkreśla, że „sprawiedliwy” to środek między skrajnościami, które w przeciwnym razie nie byłyby już proporcjonalne. Proporcjonalność jest zatem „[m]echanizmem balansowania między równorzędnymi zasadami prawnymi, jednocześnie obowiązującymi, ale sprzecznymi, który naturalnie występuje jako gwarant zarówno wolności jednostki, jak i innych uzasadnionych celów, takich jak ochrona interesu ogólnego, a w szczególności ochrona porządku publicznego lub skuteczności działania publicznego”. Równowaga między tymi dwiema gałęziami jest, parafrazując Arystotelesa, kwestią proporcji lub szczęśliwego środka. Zasada proporcjonalności umacnia się od ponad wieku w Europie i we Francji w służbie skutecznej ochrony wolności i praw, ale dziś ulega wpływom europejskim, które dogłębnie ją przekształcają.

Zasada proporcjonalności wywodząca się z prawa niemieckiego, ma na celu promowanie wyważonych działań publicznych z poszanowaniem praw podstawowych. Zasadę tę wprowadził Naczelny Sąd Administracyjny Prus w 1882 r. orzeczeniem *Kreuzberg*. Obecnie zasada ta znajduje wyraz w art. 19 i 20 niemieckiej ustawy zasadniczej z 1949 r., które gwarantują ochronę praw podstawowych. Władze publiczne mogą ograniczać wolność obywateli jedynie „w zakresie niezbędnym dla ochrony

interesów publicznych". Zgodnie z zasadą proporcjonalności konieczne jest ważenie interesu pozwalającego na osiągnięcie równowagi pomiędzy interwencją władz publicznych podejmowaną w imię interesu ogólnego a ochroną praw i wolności obywateli. Środek ograniczający prawa i wolności musi zatem być zarówno odpowiedni, jak i właściwy (tzn. odpowiedni, ponieważ musi umożliwiać osiągnięcie uzasadnionego celu, do którego dąży), konieczny (ponieważ nie może przekraczać tego, co jest wymagane do osiągnięcia tego celu) i proporcjonalny (ponieważ nie może pozostawać w nieproporcjonalności do obciążenia, które wprowadza). W tej formie zasada proporcjonalności nie tylko pełni funkcję pozwalającą sędziemu na rozstrzygnięcie *a posteriori* między sprzecznymi zasadami, lecz także odnosi się szerzej do wszystkich działań publicznych i ustanawia się jako zasada ogólna. Zasada ta obowiązuje także ustawodawcę, który, stanowiąc prawo, musi uzasadnić proporcje w relacjach horyzontalnych między obywatelami czy osobami prywatnymi. Jako przykład Autor wskazuje możliwość ograniczania przez pracodawców wyrażania poglądów religijnych pracowników.

Odnosząc się do rozwiązań w innych krajach europejskich, Jean-Marc Sauvé zauważa, że zasada proporcjonalności występuje niemal we wszystkich krajach europejskich. Najdobitniej zasada ta została wyrażona w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Unii Europejskiej, w szczególności w ust. 2 art. 8– 11, z których wynika możliwość ograniczenia korzystania z praw, gdy ograniczenie to „stanowi środek, który w społeczeństwie demokratycznym jest konieczny”, by ochronić określone cele, w tym bezpieczeństwo narodowe, porządek oraz prawa i wolności innych osób. Zapisy te wyrażają zasadę pojednania umożliwiającą zrównoważenie relacji między prawami podstawowymi a celami interesu ogólnego realizowanymi przez organy państwowe.

Zasada proporcjonalności ma wszędzie to samo zadanie: ograniczać władzę publiczną w celu zagwarantowania praw i autonomii jednostek. Dotyczy to zarówno stosowania prawa, jak i jego stanowienia. Przybierać zatem może różne formy – jest to zwykle prosty mechanizm sporny, pozwalający sędziemu na arbitraż pomiędzy konkurencyjnymi zasadami prawnymi; czasami jest również ustanawiana jako ogólna zasada.

We Francji zasada proporcjonalności stała się mechanizmem strukturyzującym system gwarantowania wolności. Zasada ta przez długi czas nie korzystała z żadnego wyraźnego uznania w prawie francuskim ani *a fortiori* z jakiegokolwiek konsekracji konstytucyjnej. Jednak potrzeba zachowania proporcjonalności środków administracyjnych leży u podstaw prawa publicznego, co daje sędziemu sądu administracyjnego prawo do stosowania pewnej formy proporcjonalności. Autor zauważa, że w Niemczech proporcjonalność jest rozumiana jako ogólna zasada, ponieważ odpowiada potrzebie uregulowania interwencjonizmu państwowego, natomiast w prawie francuskim jest tylko mechanizmem kontroli sądowej. Ta niepisana zasada jest jednak „[s]jednym logicznego podejścia sędziego do nadmiaru władzy”. Proporcjonalność jest również w tym przypadku zasadą ochrony praw i wolności, ponieważ uruchamia mechanizm równoważenia różnych zaangażowanych interesów publicznych i prywatnych. Kontrola środków policyjnych opierała się zatem na założeniu, że wszelkie ograniczenia nałożone na korzystanie z wolności jednostki w imię porządku publicznego muszą być wyważone i konieczne. Jako

przykłady Autor wskazuje, że skoro „[w]olność jest regułą, a ograniczenia polityczne wyjątkiem”, to uzasadniony jest zakaz konduktu pogrzebowego na drodze publicznej; zgromadzenia publiczne mogą być zakazane tylko wtedy, gdy żaden inny środek nie może zapewnić ochrony porządku publicznego. To orzecznictwo zostało znacznie rozszerzone i nałożono ograniczenia na wolność zgromadzeń lub wolność handlu i przemysłu.

Wymóg proporcjonalności obecny jest także w prawie konstytucyjnym, niezależnie od tego, czy tekst konstytucji wyraźnie to przewiduje, czy też Rada Konstytucyjna sama potwierdziła tę kontrolę w swoim orzecznictwie. Tym samym w sprawach karnych Rada Konstytucyjna ustanawia zasadę proporcjonalności opartą na wymogu konieczności kar przewidzianych w art. 8 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Poza tym obszarem Rada Konstytucyjna uznała zasadę proporcjonalności w odniesieniu do prawa do strajku. Zgodnie z orzecznictwem Rady Stanu w sprawie *Benjamina* Rada Konstytucyjna dość szeroko korzysta z kontroli proporcjonalności, gdy dokonuje przeglądu przepisów prawnych ograniczających korzystanie z prawa lub wolności w imię ochrony porządku publicznego.

Autor stawia tezę, że pod wpływem prawa europejskiego zasada proporcjonalności służy zwiększonej ochronie praw. Stosowanie zasady proporcjonalności uzależnione jest jednak od uznania, jakie znaczenie społeczeństwo rzeczywiście przyznaje prawom i wolnościom. Prawo europejskie zmienia tę ocenę, uwzględniając wagę elementów w ogólnym bilansie, w kierunku bardziej liberalnej, a przez to bardziej ochronnej koncepcji praw i wolności. Na poziomie politycznym to zasadniczo Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej interpretacja dokonana przez Trybunał w Strasburgu podkreślają to liberalne podejście. Podstawowe prawa i wolności mogą podlegać ograniczeniom jedynie w przypadkach ściśle uregulowanych przez orzecznictwo. W sprawach gospodarczych prawo Unii Europejskiej liberalnie podchodzi do ochrony swobód gospodarczych, a w szczególności wolnej konkurencji oraz wolności handlu i przemysłu. W rzeczywistości, jeśli postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidują możliwość ograniczenia korzystania ze swobody przepływu ze względu na interes ogólny, wyjątki te są rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej bardzo rygorystycznie.

Wpływ prawa europejskiego jest odczuwalny w całej Europie, a zwłaszcza we Francji, w której doprowadziło ono do „uogólnienia” i „intensyfikacji” testu proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kontrola ta została rozszerzona na kilka spraw, które początkowo zostały z niej wyłączone lub podlegały ograniczonej kontroli, w szczególności w odniesieniu do policji ds. cudzoziemców. Ograniczenia w korzystaniu z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego podlegają zatem kontroli proporcjonalności. To samo dotyczy środków, które mogą stanowić nieludzkie lub poniżające traktowanie. W zakresie sankcji kontrola proporcjonalności sprawowana przez sędziego przeszła z ograniczonej do pełnej kontroli, w tym także w odniesieniu do sankcji dyscyplinarnych. Kontrola proporcjonalności sprawowana przez sędziego administracyjnego uległa wzmocnieniu na skutek orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autor podkreśla, że zmiana ta nastąpiła od czasu decyzji *Abbé Olivier* i *Benjamin*. Test proporcjonalności oparty na zasadzie trzech stopni, wzorowany na



prawie niemieckim, jest obecny w prawie administracyjnym. Zmiana ta jest jednak bardziej formalna niż merytoryczna, ponieważ Rada Stanu prowadziła już ściślejszą kontrolę w zakresie ograniczania praw i wolności, ale przejście na potrójny test proporcjonalności pozwala lepiej wyjaśnić zastosowane rozumowanie i przeprowadzenie kontroli zaskarżonej decyzji administracyjnej w dokładniejszy i bardziej ukierunkowany sposób. Ta ewolucja spowodowała, że w prawie francuskim pojawiły się zmiany związane ze sformalizowaniem kontroli proporcjonalności *in concreto* w orzecznictwie Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego.

Autor stwierdza też, że jeżeli wzajemny wpływ praw zmierza do wzmocnienia zasady proporcjonalności na rzecz gwarancji praw, to nie jest on jeszcze powszechnie stosowany. Rzeczywiście, mimo że ta zasada istnieje od dawna w porządku prawnym większości państw europejskich, to praktyki krajowe mają obecnie tendencję do podnoszenia standardu ochrony praw i wolności. Nawet Wielka Brytania stopniowo przyjęła zasadę proporcjonalności, ignorując ją przez długi czas, także w jej kontrowersyjnym sensie. Wybrała zasadę „rozsądku”, którą nazywa się „Testem Wednesbury”. Polega on na tym, że decyzja może zostać uchylona w postępowaniu sądowym tylko wtedy, gdy przekroczyła racjonalne wykonywanie uprawnień. Zgodnie z tym, co sugerował już Lord Diplock w 1983 r., kiedy zauważył, że „[z]asada proporcjonalności zakazuje używania młota parowego do rozłupywania orzecha, jeśli zrobi to dziadek do orzechów”. Podobnie w Stanach Zjednoczonych – sprawa *stan Waszyngton v. I zarządzenie Donalda Trumpa w sprawie imigracji* również świadczy o obecności pewnych elementów przeglądu proporcjonalności w prawie amerykańskim. Włochy również doświadczyły podobnego ruchu. Chociaż zasada ta była prawie nieobecna we włoskim orzecznictwie, Rada Stanu tego kraju pod wpływem prawa europejskiego zakwalifikowała zasadę proporcjonalności jako ogólną zasadę prawa, podobnie jak zasadę równości.

Konkludując, Autor trafnie zauważa, że zjawisko konwergencji nie powinno prowadzić do zbyt pochopnych wniosków. Z jednej strony, sędziowie krajowi i europejscy w dziedzinach gospodarczych i społecznych nadal zachowują ważny margines uznania dla władz publicznych. Co więcej, jeśli zasada proporcjonalności wynika z chęci ograniczenia dyskrecyjnej władzy władz publicznych i uniknięcia arbitralności, nie może skłaniać sędziego do zastępowania własnej oceny przedstawicieli osób poddanych demokratycznej kontroli. W związku z tym konieczne są trzy środki ostrożności w postępowaniu z zasadą proporcjonalności: kontrola ta musi być stabilna i spójna, aby była przewidywalna; musi zatem opierać się na wyraźnej i rygorystycznej motywacji; wreszcie, być fundamentalna dla interesu ogólnego. Z drugiej strony, zasada proporcjonalności jest przede wszystkim postrzegana jako technika sporna lub mechanizm sporny. W celu zapewnienia zwiększonej ochrony praw i wolności można postulować wprowadzenie rozwiązań na wzór niemiecki czy unijny, a nawet włączyć ją do zasad dobrej administracji. Bez wątpienia zasada proporcjonalności jest „[n]iezbędnym uzupełnieniem interesu publicznego”. Jeśli jednak „[w]ykaże, że interes publiczny wystarczający sam w sobie nie może [...] zostać zrealizowany za wszelką cenę [...]”, to nie może to prowadzić do zakwestionowania samej zasady podziału władzy oraz uprawnień dyskrecyjnych rządów i parlamentów. Zasada proporcjonalności ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania praworządności, ale nie może prowadzić do lekceważenia ogólnych



---

interesów, za które odpowiada państwo i władze publiczne i które wraz z podstawowymi prawami i wolnościami stanowią filary współżycia. Należy podkreślić, że sądy europejskie przeprowadziły w ostatnich latach bardziej ostrożne i rozważne wyważenie wszystkich tych wymogów. To ewolucja, która w ocenie Jeana-Marca Sauvé zasługuje na przyjęcie i potwierdzenie.

*Anna Trela\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.1.41.10>

---

\* Anna Trela, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [anna.trela@amu.edu.pl](mailto:anna.trela@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>.

**Xavier Magnon, Ariane Vidal-Naquet, *Le droit constitutionnel est-il un droit politique?* (Czy prawo konstytucyjne jest prawem politycznym?), „Les Cahiers Portalis” 2019, vol. 6, no. 1, pp. 107–128, <https://doi.org/10.3917/capo.006.0107>**

Autorzy stawiają w artykule pytanie, czy prawo konstytucyjne jest prawem politycznym, i od razu na wstępie stawiają tezę, że prawo konstytucyjne jest podwójnie polityczne – z jednej strony reguluje wykonywanie władzy politycznej, inaczej mówiąc wykonywanie kompetencji przyznanych organowi, z drugiej zaś – samo w sobie jest wynikiem wyborów politycznych oraz wyrazem wartości danego społeczeństwa w danym czasie.

Zauważają też, że pojawia się nowy dyskurs na temat prawa konstytucyjnego, którego celem jest umożliwienie krytyki obecnych form prawa konstytucyjnego i nakreślenie nowego horyzontu myślenia otwartego na wymiar polityczny prawa konstytucyjnego. Ta nowa koncepcja instytucjonalna i doktrynalna oparta jest na dorobku *Ius Politicum*, zorganizowanym wokół Instytutu Michel Villey. Pomimo różnorodności podejść do terminu „prawa politycznego” nic nie stoi na przeszkodzie próby systematyzacji najistotniejszych cech wpisanych w ten dyskurs.

Autorzy stoją na stanowisku, że przede wszystkim należy odnieść się do wyrażenia „prawa polityczne” sformułowanego przez Monteskiusza, które oznacza relacje pomiędzy tymi, którzy rządzą, a tymi, którzy są poddani rządzeniu. Należy też przypomnieć słowa Rousseau „[p]rawo polityczne dopiero się rodzi i należy domniemywać, że się nie narodzi kiedykolwiek. [...] Jedyny nowoczesny, który jest w stanie stworzyć tę wielką i bezużyteczną naukę, to Monteskiusz. Uważał on jednak, że nie należy zajmować się zasadami prawa politycznego; poprzestał na zajmowaniu się prawem pozytywnym; nic na świecie nie różni się bardziej od tych dwóch badań”. Jednak ktokolwiek chciałby rozsądnie osądzać rządy tak, jak one istnieją, to zobowiązany jest do oceny tego, co musi być dobre, i tego, co rzeczywiście jest. W tym przypadku znajdujemy się w opozycji między badaniem a opisem tylko prawa pozytywnego a uwzględnieniem wymagań prawa naturalnego lub przynajmniej podkreśleniem zasad ogólnych, których musi przestrzegać prawo pozytywne. Monteskiusz broni deskryptywnego podejścia do prawa pozytywnego. Natomiast Rousseau uważa, że należy przyjąć podejście nakazowe, wymagające podkreślenia, czym powinno być prawo pozytywne.

Zdaniem Autorów, aby zdefiniować cechy charakterystyczne prawa politycznego, trzeba najpierw zdefiniować to prawo negatywnie. Prawo polityczne jest przede wszystkim reakcją na pewien sposób wykonywania prawa konstytucyjnego. Takie podejście pozwala Autorom stwierdzić, że prawo polityczne jest zasadniczo skonstruowane jako prawo puste i dopiero ta negatywna konstrukcja pozwala mu nadać treść. Zwolennicy współczesnego prawa politycznego są w istocie krytykami odrzucającymi jurysprudencyjne podejście do prawa konstytucyjnego i pozytywizmu bronionego przez H. Kelsena. Niebezpieczeństwo współczesnej doktryny prawa konstytucyjnego tkwi w istocie w spornym zwrocie dokonanym w latach 80. XX w. przez Favreau, opartym na wyborach epistemologicznych i ich wpływie na całość tej doktryny. Szkole Aix towarzyszy odrzucenie normatywizmu i podejścia do prawa bronionego przez H. Kelsena.

Autorzy stoją na stanowisku, że przyjęta koncepcja opiera się na pomieszaniu prawa z dyskursem o prawie. H. Kelsen dąży do tego, ażeby pojęcie prawa oddzielić zupełnie od wszelkich rozważań politycznych. Polityka w żaden sposób nie próbuje wskazać, jakie prawo powinno być, musi być lub jak musi być tworzone. U niego to rozróżnienie pogłębia się nie tylko z analitycznego punktu widzenia. Definiuje prawo w opozycji do odpowiedzialności polityki. To, co jest domeną jednego, nie może być domeną drugiego. Te dwie domeny są definiowane odrębnie. W *Czystej teorii prawa* H. Kelsen proponuje nie obronę czystego prawa – oczyszczonego z polityki, ale czystość nauki. W przytoczonej powyżej formule H. Kelsen dokonuje rozróżnienia pomiędzy nauką prawa a polityką prawa.

Zwracają też uwagę, że zamieszanie doktrynalne odnosi się także do przedmiotu krytyki, ponieważ prawo polityczne w mniejszym stopniu odrzuca normatywizm niż pozytywizm. Krytyka H. Kelsena jest krytyką pozytywizmu rozumianego jako ideologia, na mocy której, zgodnie z prawami politycznymi, konstytucja może mieć dowolną treść, pod warunkiem że władza ją ważnie zatwierdza. Błąd w odczytaniu *Czystej teorii prawa* H. Kelsena opiera się na pomieszaniu prawa i dyskursu o prawie, gdyż głoszenie dyskursu o czystym prawie nie może oznaczać, że prawo jest czyste pod względem wartości, jest opisem prawa takim, jakie ono jest, a nie jakim powinno być. Podejmowany w tej mierze dyskurs nie może być stronniczy i powinien spełniać ogólne wymagania naukowe.

Kolejny problem dostrzegany przez Autorów to brak definicji prawa politycznego, a dokładniej jego natury, charakteru. Pomimo wielu podobnych pojęć, jak „cele polityczne” czy „problemy polityczne”, samo rozumienie polityki albo sprowadza się do synonimu władzy, a tym samym prawo byłoby polityczne ze względu na przedmiot badań, albo stanowiłoby rozszerzenie synonimu władzy i w ten sposób pozwalałoby na uznawanie, iż sędzia konstytucyjny jest taką samą władzą jak każda inna, przejawiająca siłę polityczną w instytucjach. Zatem prawo miałby charakter polityczny poprzez instytucje. Polityka mogłaby być też utożsamiana z wartościami, na podstawie których tworzone jest prawo pozytywne, prawo konstytucyjne z myślą o organizacji społeczeństwa. Prawo stałoby się więc polityczne poprzez wartości, które leżą u jego podstaw. I wreszcie, przez stosowanie prawa prawo mogłoby być polityczne.

Zwolennicy *Ius Politicum* odwołują się do podejścia niemieckiego rozróżniającego pojęcia „polityka”, „polityczny” i „prawo polityczne”. W ocenie Autorów nie wydaje się to wystarczające. Brak definicji, czym jest prawo polityczne, sprawia, że dyskurs na jego temat wymaga podbudowy doktrynalnej.

Doktrynalne roszczenia prawa politycznego wobec prawa konstytucyjnego są w dużej mierze nieokreślone. Można je jednak zsyntezować poprzez: 1) odrzucenie orzeczniczego i spornego podejścia do prawa konstytucyjnego; 2) ponowny klasyczny dyskurs nad prawem konstytucyjnym; 3) repolityzację dyskursu nad prawem konstytucyjnym.

Prawo polityczne pozwala na odrzucenie podejścia „monotonnego” i „sklerotycznego” wobec prawa konstytucyjnego. Ta dogmatyczna wizja prawa konstytucyjnego wspierana przez Szkołę z Aix sprzyja podejściu czysto normatywnemu i kontrolerskiemu. Odrzucenie tego, co polityczne, sprawia, że w grę mogłoby wchodzić jedynie mechaniczne „studiowanie” norm oraz uznanie Rady Konstytucyjnej za

jedyną wyrocznię. Prawo polityczne odrzuca sprowadzenie prawa konstytucyjnego wyłącznie do oceny dokonywanej w orzecznictwie. Większość doktryny uznaje, że orzecznictwo Rady Konstytucyjnej jest słabo uzasadniane, zredagowane i ustan-daryzowane. Ta obserwacja sprawia, że badania naukowe są niezbędne. Co więcej, prawo konstytucyjne w orzecznictwie skupia się wyłącznie na tym, co mówi sędzia, i tym samym przesłania to, o czym nie mówi. Zatem metoda świętości wypowiedzi sędziego prowadzi do zubożenia nauki i zaniechania badań nad strukturą i koncepcją prawa konstytucyjnego. Oparcie się wyłącznie na wykładni dokonywanej przez sędziego prowadzić może do wykorzenienia pojęć wydobytych z myśli prawnej, politycznej i filozoficznej. Brak dystansu krytycznego prowadzi do odrzucenia praktyki politycznej jako przedmiotu badań oraz dyscyplin pokrewnych – komplementarnych z uwagi na przedmiot badań.

Powrót do dyskursu nad prawem konstytucyjnym wymaga z kolei mobilizacji doktryny. M. Hauriou, L. Duguit zajmują się nie tylko prawem administracyjnym, lecz także konstytucyjnym, tworząc podwaliny pod generalne podejście do państwa i prawa. Każda proponowana analiza prawa stanowi część pewnego ogółu, określonego sposobu widzenia prawa i niewątpliwie aksjologicznego podejścia do prawa. M. Hauriou, L. Duguit włączają w dyskusję nad prawem inne nauki, co nadaje tym badaniom wymiar multidyscyplinarny, który integruje wszystkie wymiary prawa. Doktryna klasyczna pozwala zrozumieć konstrukcje, pojęcia, czym jest państwo, służba publiczna. Aktualność tej myśli pozwala uchwycić ewolucję prawa konstytucyjnego.

Jeżeli repolityzacja prawa konstytucyjnego polega na uznaniu, że prawo konstytucyjne ma wymiar polityczny, czyli jest prawem władzy, to twierdzenie to nie sprawia trudności. Prawo konstytucyjne dotyczy władzy i interesu władzy, to jest oczywiste dla wszystkich konstytucjonalistów, w tym z Aix. Jednak czy to stwierdzenie pozwala poznać przedmiot badań? Czy prawo polityczne umożliwia określenie spójności prawa konstytucyjnego? Istotne jest, aby odróżnić to, co powinno podlegać regulacji konstytucyjnoprawnej, od tego, w jaki sposób to prawo jest stosowane. Bo przecież nikt z konstytucjonalistów nie zaprzeczy, że Prezydent ma kompetencje do wydawania rozporządzeń.

Autorzy twierdzą, że prawo polityczne nie pozwala na uchwycenie natury prawa konstytucyjnego. Zadają też wiele istotnych pytań, które pozostają bez odpowiedzi, np. czy polityczny charakter prawa wyklucza jego wymiar prawny? Czy praktyki konstytucyjne (orzecznicze) są prawem? Stwierdzają, że prawo polityczne nie pozwala na uchwycenie specyfiki prawa konstytucyjnego. Wbrew współczesnej doktrynie konstytucyjnej, zachowując opisowe ujęcie prawa konstytucyjnego, nacechowanego neutralnością aksjologiczną, konieczne wydaje się dokonanie rewaloryzacji aksjologicznej wymiaru prawa konstytucyjnego. Prawo polityczne byłoby więc częścią nurtu neokonstytucjonalistycznego, zawartego pomiędzy naturalizmem a pozytywizmem. Prowadzi to zatem do syntezy twierdzenia R. Guastiniego, że „nauka prawna musi być praktyczna i normatywna”.

Autorzy artykułu zauważają też, że polityczna dyskusja o prawie nie jest pozbawiona dwuznaczności, gdy chodzi o demaskowanie „[s]troniczości politycznej neutralności francuskiego prawa publicznego”.

---

Xavier Magnon, Ariane Vidal-Naquet nie bez zbędnej prowokacji stwierdzają, że dyskusja nad prawem konstytucyjnym powinna po pierwsze toczyć się w wymiarach instytucjonalnym, normatywnym i materialnym. Po drugie, w celu lepszego zrozumienia istoty prawa konstytucyjnego pozytywnego konieczne jest określenie metody badawczej podsycanej dyscyplinami pokrewnymi. Chodzi przede wszystkim o zaproponowanie dyskusji niezależnej i krytycznej wokół pytania, czy można mówić o formalnym prawie konstytucyjnym, czy o orzecznictwym prawie konstytucyjnym.

W konkluzji Autorzy stwierdzają, że niezaprzeczalnie prawo polityczne zachęca do refleksji nad sposobem stosowania prawa konstytucyjnego.

*Anna Trela\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.1.41.11>

---

\* Anna Trela, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [anna.trela@amu.edu.pl](mailto:anna.trela@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>.



## V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

### **Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Należyta staranność w VAT”, Poznań, 25 listopada 2022 r.**

Organizatorami Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Należyta staranność w VAT”, która odbyła się 25 listopada 2022 r. w Poznaniu, byli Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu oraz Stowarzyszenie Księgowych w Polsce Oddział Wielkopolski w Poznaniu. Partnerem konferencji został Wielkopolski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, a swoim patronatem objął ją Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Celem konferencji było wszechstronne przeanalizowanie zagadnienia należytej staranności w VAT, które jest przedmiotem żywych sporów podatkowych, a także stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa podatkowego. Uwzględnienie różnorodnych perspektyw wymagało zaproszenia do dyskusji przedstawicieli środowiska naukowego, sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach podatkowych, pracowników Krajowej Administracji Skarbowej, księgowych oraz profesjonalnych pełnomocników procesowych, ze szczególnym uwzględnieniem doradców podatkowych. Ze względu na bogactwo problemów mieszczących się w ramach proponowanej tematyki konferencji obrady zostały podzielone na następujące trzy panele dyskusyjne:

- Należyta staranność w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
- Standardy należytej staranności w transakcjach krajowych i międzynarodowych;
- Rola administracji skarbowej i służb księgowych w kształtowaniu standardów należytej staranności.

Dyskusje panelowe zostały poprzedzone dwoma wykładami. Pierwszy na temat: „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji a bezpieczeństwo prawne podatnika” – wygłosił prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Drugi wykład „Należyta staranność – źródło oraz znaczenie pojęcia dla systemu VAT” przedstawił dr. Paweł Grzybowski.

Zgodnie ze wskazanym powyżej układem pierwszy panel dyskusyjny poświęcony był problematyce należytej staranności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Panel został zainicjowany referatem wygłoszonym przez prof. UMK dr. hab. Krzysztofa Lasińskiego-Suleckiego (Uniwersytet Mikołaja Kopernika



w Toruniu). Prelegent zwrócił przede wszystkim uwagę, że nie ma normatywnej podstawy do ukształtowania pojęcia należytej staranności (dobrej wiary) w podatku od towarów i usług. Przepisów normujących tę problematykę nie było ani w okresie obowiązywania szóstej dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (szósta dyrektywa), ani pod rządami obecnie obowiązujących aktów prawnych: dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dyrektywa 2006/112/WE) oraz Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

Prof. dr hab. Krzysztof Lasiński-Sulecki podkreślił, że koncepcja należytej staranności (dobrej wiary) została ukształtowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i obejmuje prawo do odliczenia podatku naliczonego oraz zastosowanie stawki 0% w odniesieniu do wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów i eksportu. Weryfikacja działania podatnika w dobrej wierze następuje poprzez zastosowanie testu, który składa się z trzech pytań: czy jestem oszustem? Czy wiem, że mój kontrahent jest oszustem? Czy powinienem wiedzieć, że mój kontrahent jest oszustem? Pozytywna odpowiedź na dwa pierwsze pytania w oczywisty sposób wyklucza możliwość powoływania się przez podatnika na prawo do odliczenia podatku lub zastosowania stawki 0%. Kontrowersje budzi natomiast wiedza, jaką powinien wykazać się podatnik, by ustalić, że jego kontrahent jest oszustem.

Na marginesie zauważono, że dobra wiara i należyta staranność nie są pojęciami tożsamymi. Należyta staranność to zespół działań podejmowanych przez podatnika w celu wykazania, że podatnik działał w dobrej wierze. W rezultacie podatnik może działać w dobrej wierze, lecz nie zachowując należytej staranności, ryzykuje utratą prawa do obniżenia podatku należnego lub zastosowania stawki 0%.

W dalszej części wystąpienia prof. dr hab. Krzysztof Lasiński-Sulecki podjął próbę sprecyzowania pojęcia należytej staranności poprzez odniesienie się do orzecznictwa TSUE.

Początków koncepcji należytej staranności należy dopatrywać się w wyroku TSUE z 12 stycznia 2006 r., C-354/03 (*Optigen i in.*), w którym stwierdzono, że transakcje, które same nie są oszustwem w zakresie VAT, stanowią dostawy towarów dokonywane przez podatnika działającego w takim charakterze oraz stanowią działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 pkt 1, art. 4 oraz art. 5 ust. 1 szóstej dyrektywy, ponieważ spełniają obiektywne kryteria, na których opierają się te pojęcia, niezależnie od zamiaru podmiotu innego niż dany podatnik, uczestniczącego w tym samym łańcuchu dostaw lub od ewentualnego oszukańczego charakteru – o którym podatnik ten nie wiedział lub nie mógł wiedzieć – innej transakcji wchodzącej w skład owego łańcucha dostaw, wcześniejszej lub późniejszej w stosunku do tej, której dokonał ten podatnik. Prawo podatnika dokonującego takich transakcji do odliczenia naliczonego podatku VAT nie może również ucierpieć wskutek tego, że w łańcuchu dostaw, którego częścią stanowią owe transakcje – o czym podatnik ten nie wie lub nie może wiedzieć, inna transakcja, wcześniejsza lub późniejsza w stosunku do tej, która została dokonana przez niego, stanowi oszustwo w zakresie VAT.

Z kolei w wyroku z 27 września 2007 r., C-409/04 (*Teleos i in.*) TSUE wskazała, że art. 28c część A lit. a) akapit pierwszy szóstej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by właściwe organy państwa członkowskiego dostawy zobowiązały dostawcę, który działał w dobrej wierze i przedstawił dowody wykazujące *prima facie* przysługiwanie mu prawa do zwolnienia od podatku wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, do późniejszego rozliczenia podatku VAT od tych towarów, w przypadku gdy powyższe dowody okazują się fałszywe, lecz jednak uczestnictwo dostawcy w oszustwie podatkowym nie zostało ustalone, pod warunkiem że dostawca ten przedsięwziął wszelkie racjonalne środki, które pozostawały w jego mocy w celu zagwarantowania, by dokonywana przez niego czynność nie prowadziła do udziału w tego rodzaju oszustwie.

Zakres wymagań stawianych podatnikowi został doprecyzowany w wyroku TSUE z 21 czerwca 2012 r., C-80/11 i C-142/11 (*Mahagében i Dávid*). W orzeczeniu tym TSUE stwierdził, że nie neguje dopuszczalności wymagania przez organ podatkowy, by podmiot przedsięwziął wszystkie działania, których można od niego racjonalnie oczekiwać, w celu upewnienia się, że dokonywana przez niego transakcja nie prowadzi do udziału w przestępstwie podatkowym. Art. 167, art. 168 lit. a), art. 178 lit. a), art. 220 pkt 1 i art. 226 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce krajowej, w ramach której organ podatkowy odmawia podatnikowi prawa do odliczenia od kwoty należnego podatku VAT kwoty tego podatku należnego lub zapłaconego z tytułu świadczonych mu usług z tego powodu, że wystawca faktur dotyczących owych usług lub jeden z jego usługodawców dopuścił się nieprawidłowości, bez udowodnienia przez organ podatkowy na podstawie obiektywnych przesłanek, iż podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że transakcja mająca stanowić podstawę prawa do odliczenia wiązała się z przestępstwem popełnionym przez wystawcę faktury lub inny podmiot działający na wcześniejszym etapie obrotu. Dalej w tym samym wyroku Trybunał wywiódł jednak, że organy podatkowe nie mogą w sposób generalny wymagać, by podatnik zamierzający skorzystać z prawa do odliczenia VAT badał, czy wystawca faktury za towary lub usługi, których odliczenie ma dotyczyć, jest podatnikiem, czy dysponuje towarami będącymi przedmiotem transakcji i jest w stanie je dostarczyć oraz czy wywiązuje się z obowiązku złożenia deklaracji i zapłaty VAT, w celu upewnienia się, że podmioty działające na wcześniejszych etapach obrotu nie dopuszczają się nieprawidłowości lub przestępstwa, albo żeby podatnik ten posiadał potwierdzające to dokumenty.

Prezentowany przez TSUE pogląd podtrzymany został w kolejnych wyrokach. W wyroku z 22 października 2015 r., C-277/14 (*PPUH Stehcemp*) TSUE stwierdził, że przepisy szóstej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak w postępowaniu głównym, które odmawiają podatnikowi prawa do odliczenia podatku VAT należnego lub zapłaconego od dostarczonych mu towarów z uwagi na to, iż faktura została wystawiona przez podmiot, który w świetle kryteriów przewidzianych przez te przepisy należy uważać za podmiot nieistniejący i nie ma możliwości ustalenia tożsamości rzeczywistego dostawcy towarów, chyba że zostanie wykazane, w świetle obiektywnych przesłanek i bez wymagania od podatnika ustaleń, do których nie jest on zobowiązany, że ów podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że rzeczona dostawa wiązała

się z przestępstwem w zakresie podatku VAT, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

Kwestia istnienia podstawy prawnej stosowania koncepcji należytej staranności była natomiast przedmiotem analizy TSUE w wyroku z 18 grudnia 2014 r., C-131/13, C-163/13 i C-164/13 (*Schoenimport „Italmoda” Mariano Previti*), w którym stwierdzono, że szóstą dyrektywę należy interpretować w ten sposób, że krajowe organy i sądy powinny odmówić podatnikowi, w ramach dostawy wewnątrzwspólnotowej, skorzystania z praw do odliczenia, zwolnienia lub zwrotu podatku od wartości dodanej, nawet w przypadku braku przepisów prawa krajowego przewidujących taką odmowę, gdy w oparciu o obiektywne okoliczności zostało stwierdzone, że ów podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, iż poprzez transakcję powoływaną dla uzasadnienia danego prawa bierze udział w oszustwie w zakresie podatku od wartości dodanej popełnionym w ramach łańcucha dostaw.

W dyskusji panelowej wzięli udział: dr Paweł Grzybowski, Łukasz Pastuszka (Naczelnik Wydziału Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu), doradca podatkowy Katarzyna Schmidt oraz doradca podatkowy Przemysław Powierza.

Na podstawie przedstawionego referatu oraz stanowisk prezentowanych w trakcie dyskusji panelowej można sformułować następujące wnioski:

1. brak transakcji wyklucza badanie dobrej wiary;
2. to organ jest zobowiązany ustalić okoliczność, czy podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że poprzez transakcję powoływaną dla uzasadnienia danego prawa bierze udział w oszustwie w zakresie podatku od wartości dodanej popełnionym w ramach łańcucha dostaw;
3. brak przepisów krajowych nakładających na podatnika obowiązek weryfikowania prawidłowości transakcji nie stanowi przeszkody dla stosowania koncepcji należytej staranności;
4. ani prawo unijne, ani orzecznictwo TSUE nie precyzują standardów należytej staranności, które należy odnieść do okoliczności faktycznych konkretnej sprawy.

Drugi panel dyskusyjny poświęcony był standardom należytej staranności w transakcjach krajowych i międzynarodowych. Referat został przedstawiony przez dr. Romana Wiatrowskiego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Referent przedstawił ewolucję poglądów NSA w zakresie badania dobrej wiary i jej wpływu na prawo do odliczenia podatku naliczonego. Zwrócił uwagę, że pierwotnie NSA negował potrzebę badania dobrej wiary. Takie stanowisko prezentował w wyrokach z: 24 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 842/10, 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I FSK 956/11 i z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I FSK 903/10. Początkowo przedstawiony był jednolity pogląd, zgodnie z którym dysponowanie przez nabywcę fakturą wystawioną przez zbywcę stanowi jedynie formalny warunek skorzystania z uprawnienia do odliczenia podatku naliczonego, ale ponadto konieczne jest istnienie rzeczywistej czynności rodzącej u wystawcy faktury obowiązek podatkowy z tytułu jej realizacji na rzecz nabywcy. Brak faktycznej czynności u wystawcy faktury skutkuje tym, że z jej tytułu nie może powstać obowiązek podatkowy, a tym samym brak jest prawa do odliczenia podatku z takiej faktury (np. wyroki NSA z: 16 czerwca 2010 r., sygn. akt I FSK 1108/09, 19 lipca 2011, sygn. akt I FSK 1122/10 i z 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt I FSK 529/07).

Prelegent podkreślił, że na zmianę stanowiska przez NSA wpływ miał wyrok TSUE z 21 czerwca 2012 r., C-80/11 i C-142/11 (*Mahagében i Dávid*). Znalazło to

odzwierciedlenie w wyrokach NSA z: 26 czerwca 2012 r., sygn. akt I FSK 1201/11, 28 lutego 2013 r., sygn. akt I FSK 2108/11 i z 14 marca 2013 r., sygn. akt I FSK 429/12. W orzeczeniach tych podkreślono, że organ podatkowy zobowiązany jest wykazać istnienie obiektywnych przesłanek prowadzących do wniosku, że podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że transakcja mająca stanowić podstawę prawa do odliczenia wiązała się z przestępstwem popełnionym przez dostawcę lub inny podmiot działający na wcześniejszym etapie obrotu.

Z perspektywy stosowania koncepcji należytej staranności istotne znaczenie miał wyrok NSA z 13 października 2015, sygn. akt I FSK 940/14, w którym stwierdzono, że w przypadku obiektywnego stwierdzenia, że pomiędzy faktycznymi a zafakturowanymi dostawami towarów istnieją rozbieżności, faktury te w zakresie, w jakim stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych czynności, nie dają nabywcy podstawy do odliczenia podatku naliczonego na podstawie art. 86 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a) ustawy o VAT i nie ma co do zasady przesłanek, aby w zakwestionowanym zakresie co do ich rzetelności korzystały z tzw. domniemania „dobrej wiary”, gdyż staranny nabywca nie powinien przyjmować faktur, które dokumentują czynności nieodzwierciedlające rzeczywistości.

NSA podjął także próbę sprecyzowania przesłanek braku zachowania należytej staranności w orzecznictwie NSA. Z orzecznictwa NSA można wywieść następujące okoliczności:

- fakt przekazywania pieniędzy nie wystawcy faktury, ale przewoźnikom, którzy przywozili towar i mieli już przygotowane dokumenty KP na umówioną wcześniej kwotę (np. wyrok NSA z 21 października 2021 r., sygn. akt I FSK 691/18);
- fakt przekazywania należności niezidentyfikowanym osobom, które nie wykazały umocowania do działania w imieniu kontrahenta, przy jednoczesnej niemożności zwrotu tym osobom kopii faktur i odsyłanie ich drogą pocztową (np. wyrok NSA z 14 marca 2017 r., sygn. akt I FSK 1293/15);
- brak dbałości o jakąkolwiek (poza fakturami) dokumentację potwierdzającą poszczególne dostawy przy dokonywaniu regularnych transakcji o stosunkowo wysokich wartościach (np. wyrok NSA z 3 września 2019 r., sygn. akt I FSK 1186/17);
- szybkość i pewność obrotu towarem, szybkość i pewność zapłaty za towar (przepływ gotówki w odstępach kilku dni od sprzedaży, a nawet przed nabyciem), brak wskazania sposobu nawiązania kontaktów, brak umiejętności opisanego przebiegu transakcji, brak dokumentacji związanej z transakcjami i reklamacjami, niższa od ceny producenta cena towaru w stanie faktycznym, w którym wszystkie te elementy wystąpiły łącznie i nie były typowe dla obrotu gospodarczego (np. wyrok NSA z 7 grudnia 2016 r., sygn. akt I FSK 631/15 );
- brak umów, nieznanostwo kontrahentów, działanie przez niekontrolowanego pełnomocnika, brak znajomości towaru, źródła jego pochodzenia i możliwości wykorzystania czy też okoliczność, że towar należał do tzw. grupy podwyższonego ryzyka (np. wyrok NSA z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I FSK 266/16).

W referacie podkreślono, że organy podatkowe powinny uwzględniać profesjonalny charakter działalności przedsiębiorcy (wynikający z zawodowego sposobu prowadzenia aktywności), a także zakładać po stronie przedsiębiorcy znajomość obowiązujących regulacji, świadomość skutków podejmowanych czynności,

odpowiedni nadzór nad osobami i procesami zarządczymi w przedsiębiorstwie i odpowiedzialność za ich funkcjonowanie (np. wyrok NSA z 10 października 2018 r., sygn. akt I FSK 842/18). Organy podatkowe powinny uwzględnić zasadę proporcjonalności, mając na względzie fakt, że zwykłym uczestnikom obrotu gospodarczego nie są dostępne środki dochodzeniowe, rozbudowany aparat śledczy czy narzędzia weryfikacji określonych zdarzeń, którymi dysponują one same czy organy ścigania (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [WSA] w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 1965/20).

Dla oceny zachowania należytej staranności nie bez znaczenia jest także specyfika branży, w której działa podatnik. Jakkolwiek w wyroku z 26 listopada 2019 r., sygn. akt I FSK 1432/17 NSA wskazał, że specyfika branży budowlanej, do której odwołał się skarżący, nie jest argumentem, który usprawiedliwia wszelkie działania i zaniechania dokumentacyjne podatników zajmujących się tą branżą, to w wyroku z 11 października 2018 r., sygn. akt I FSK 1896/16 NSA stwierdził, że przy tego rodzaju sprzedaży, jak sprzedaż na stoisku w hali targowej, nie ma podstaw do czynienia nabywcy zarzutu, że nie dochował standardów staranności wymaganej przy tego typu transakcjach, gdyż przy sprzedaży bezpośredniej, w miejscu przeznaczonym do tego rodzaju handlu, standardem jest, że za wydawany bezpośrednio nabywcy towar następuje bezpośrednia zapłata, w tym w formie gotówkowej (przy zachowaniu dotyczących podmiotów gospodarczych wymogów, wynikających z art. 22 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, co do wielkości kwoty, którą można regulować gotówkowo), a dokumentem potwierdzającym taką sprzedaż jest faktura wystawiona przez sprzedawcę z jego danymi.

Odnosząc się do poglądów sformułowanych w orzecznictwie TSUE, krajowe sądy administracyjne przyznały, że ciężar dowodu spoczywa na organie podatkowym. Jednocześnie wskazano, że to strona postępowania, w swym dobrze rozumianym interesie, powinna wykazywać dbałość o dostarczenie środków dowodowych, gdyż tylko podatnik wie, czy i jakie czynności weryfikacyjne związane z transakcją podejmował i jakich informacji zasięgał (np. wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 1965/20). Organ podatkowy winien natomiast wskazać – na tle okoliczności faktycznych sprawy – których to konkretnie aktów staranności zaniechał podatnik, a których dochowanie pozwalałoby mu na stwierdzenie, że jego kontrahent jest podmiotem niezetelnym (np. firmantem), lub w oparciu o które powinien wiedzieć o tej okoliczności, a tym samym, że dokonana z nim transakcja stanowi oszustwo popełnione przez tego kontrahenta (np. wyrok NSA z 11 października 2018 r., sygn. akt I FSK 1896/16).

Zdaniem Referenta istotne jest także określenie momentu, na który należy badać należyłą staranność. W wyroku z 26 stycznia 2017 r., sygn. akt I FSK 155/18 NSA stwierdził, że przez dobrą (złą) wiarę należy rozumieć określony stan wiedzy (świadomości) podatnika z chwili dokonania przez niego transakcji opodatkowanej podatkiem od towarów i usług. Oznacza to, że wszelkie okoliczności faktyczne świadczące na przykład o przestępczej lub oszukańczej działalności kontrahenta lub powiązanych z nim osób, które zaistniały lub stały się znane podatnikowi po dokonaniu transakcji, nie powinny mieć wpływu na ocenę dobrej wiary podatnika. Czas badania dobrej wiary winien być odnoszony do wszystkich momentów wykonywania zobowiązania, tj. fazy negocjacyjnej, przygotowawczej, zasadniczej

oraz końcowej, jeśli tylko da się je wyróżnić (np. wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 1965/20).

W dyskusji panelowej wzięli udział: dr Piotr Stanisławiszyn (Uniwersytet Opolski, SSR w Opolu), Łukasz Pastuszka (Naczelnik Wydziału, Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu) oraz doradcy podatkowi: Łukasz Nitschke i Filip Siwek.

Na podstawie przedstawionego referatu oraz stanowisk prezentowanych w trakcie dyskusji panelowej można sformułować następujące wnioski:

1. ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie dobrej wiary nastąpiła pod wpływem orzecznictwa TSUE, ze szczególnym uwzględnieniem wyroku z 21 czerwca 2012 r., C-80/11 i C-142/11 (*Mahagében i Dávid*);

2. w ocenie NSA stwierdzenie zachowania należytej staranności wymaga uwzględnienia całokształtu okoliczności faktycznych sprawy;

3. ocena dobrej wiary winna uwzględniać profesjonalny charakter działalności przedsiębiorcy i zasadę proporcjonalności;

4. dla oceny zachowania należytej staranności znaczenie ma specyfika branży, w której działa podatnik;

5. ciężar dowodu w zakresie wykazania zachowania należytej staranności spoczywa na organie podatkowym, co nie zwalnia podatnika z inicjatywy dowodowej, gdyż to on wie, czy i jakie czynności weryfikacyjne związane z transakcją podejmował i jakich informacji zasięgał;

6. dla oceny zachowania należytej staranności należy przyjąć stan wiedzy (świadomości) podatnika z chwili dokonania przez niego transakcji opodatkowanej podatkiem od towarów i usług.

Ostatni panel poświęcony był roli administracji skarbowej i służb księgowych w kształtowaniu standardów należytej staranności. Referat wygłosiła dr Małgorzata Sęk (Uniwersytet Łódzki). Zwróciła uwagę, że z perspektywy podatnika stosowanie koncepcji należytej staranności wiąże się z ryzykiem w zakresie opodatkowania, niepewnością co do prawidłowości wywiązywania się z obowiązków podatkowych oraz kosztami. Dodatkowo problemem jest nieprzewidywalność i zróżnicowanie rozstrzygnięć organów i sądów. W rezultacie zagrożone są zasady pewności prawa, neutralności (dla przedsiębiorców – zasada podatku konsumpcyjnego oraz konkurencyjna zasada równości), a także efektywności opodatkowania i proporcjonalności. W takiej sytuacji istotną rolę odgrywa wsparcie służb księgowo-podatkowych administracji skarbowej.

W tym kontekście analizie poddano opublikowaną 25 kwietnia 2018 r. przez Ministra Finansów *Metodykę w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*. Referentka podkreśliła jednak, że jest to dokument niewiążący, nie będący ani interpretacją ogólną, ani objaśnieniami podatkowymi i jest adresowany do administracji skarbowej, a nie do podatnika. Należy go zatem oceniać jako „zbiór wskazówek pomocnych urzędnikom skarbowym w ocenie dochowania należytej staranności w VAT przez przedsiębiorców” oraz „swoisty «drogowskaz» dla przedsiębiorców, wskazujący czym w ocenie należytej staranności kierują się urzędnicy”. W rezultacie zastosowanie się do niego przez podatnika „istotnie zwiększa prawdopodobieństwo, że dochowano należytej staranności”. Dokument ten nie jest zatem wolny od wad. Przede wszystkim opisana w nim lista okoliczności wpływających na ocenę dobrej wiary jest niewiążąca



i niewyczerpująca. Zastosowanie się do niej przez podatnika nie stanowi gwarancji uznania przez organ zachowania należytej staranności. Ponadto dotyczy ona wyłącznie podatku naliczonego od nabycia krajowego.

W dyskusji panelowej wzięli udział: dr Beata Rogowska-Rajda (Uniwersytet Warszawski, Zastępca Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej), Dariusz Strugliński (Zastępca Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu), dr Zofia Wierzbińska (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) oraz doradca podatkowy, adwokat Remigiusz Pytlik.

Na podstawie przedstawionego referatu oraz stanowisk prezentowanych w trakcie dyskusji panelowej można sformułować następujące wnioski:

1. z perspektywy podatnika stosowanie koncepcji należytej staranności wiąże się z istotnym ryzykiem;

2. opublikowana 25 kwietnia 2018 r. przez Ministra Finansów *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych* nie stanowi dla podatników gwarancji uznania przez organ, że podatnik działał z zachowaniem należytej staranności;

3. w przyszłości należy spodziewać się spadku liczby sporów na tle zachowania należytej staranności, co jest związane ze wzrostem świadomości podatników i służb księgowych, oraz wdrażanie cyfrowych urządzeń służących przeciwdziałaniu oszustwom podatkowym (np. jednolity plik kontrolny, System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej czy planowany Krajowy System e-Faktur).

W konferencji w formie stacjonarnej wzięło udział 160 osób, a w formie niestacjonarnej za pomocą MS Teams ok. 300 osób. Konferencja nie tylko pozwoliła pogłębić stan wiedzy na temat należytej staranności w VAT, lecz także stanowiła unikalne miejsce debaty dla środowisk nauki prawa podatkowego, organów podatkowych i doradców podatkowych. Otwarty charakter konferencji, brak opłat oraz forma niestacjonarna pozwoliły na udział w konferencji wszystkim zainteresowanym osobom.

*Dominik Mączyński\**

*Edgar Drozdowski\*\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.1.41.12>

---

\* Dominik Mączyński, prof. UAM, dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [dominik.maczynski@amu.edu.pl](mailto:dominik.maczynski@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0003-3637-7777>.

\*\* Edgar Drozdowski, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [edgar.drozdowski@amu.edu.pl](mailto:edgar.drozdowski@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-4029-0562>.



ISSN (Online) 2720-2445  
ISSN (Print) 2300-3936



9 772 3001 393 304 0.1