



Studia Prawa Publicznego

2023 • NR 2 (42)



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^a 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 2 (42)

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. 15,00. Ark. druk. 14,375
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

KRYSZYNA WOJTCZAK, <i>Wojewoda w procesie politycznych i administracyjnych przemian Polski Ludowej w latach 1944–1950</i>	9
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>Polecenie w administracji publicznej. Wybrane problemy</i> ...	41
ŁUKASZ NASIADKA, <i>Prawo do bycia zapomnianym w perspektywie przetwarzania danych osobowych</i>	77
ALEKSANDRA PRZYSTAŚ, <i>Uwarunkowania przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji osób niskich w przestrzeni publicznej i projektowaniu użytkowym – w perspektywie stanowienia i wykonywania prawa</i>	95
KLAUDIA M. KAPTUR, <i>Koncepcja dzielnej ofiary a obszary kulturowo-prawnej dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w Polsce</i>	121

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

JUSTYNA E. KULIKOWSKA-KULESZA, <i>Prawa pacjenta w dobie COVID-19 – wybrane zagadnienia</i>	151
EMILIA GULIŃSKA, <i>Stowarzyszenie jako element społeczeństwa obywatelskiego</i>	167

III. Z ORZECZNICTWA

TOMASZ KOSICKI, <i>Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 555/20 - niedopuszczalność ponownej oceny stanu faktycznego w postępowaniu nieważnościowym oraz konwalidowania zachowania dłużnika alimentacyjnego w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych</i>	181
---	-----

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Dawid Sześciło, Bartosz Wilk, <i>Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych</i> , seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA).....	203
---	-----

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

- François Facchini, *L'entrepreneur comme un homme prudent*, (Przedsiębiorca jako człowiek rozważny), „La Revue des Sciences de Gestion” 2007, n° 4–5 (n° 226–227) (opr. ANNA DĄBROWSKA) 211
- Mireille Delmas-Marty, *Les droits de l'homme et le « pot au noir »* (Prawa człowieka i „równikowy pas ciszy”), „Communication” 2019, vol. 1, n° 104 (opr. MARCEL KRZANOWSKI) 221

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

- Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Rozwój jurysdykcji administracyjnej w Polsce. Profesor Stanisław Kasznica a współczesna nauka prawa”, Poznań, 23 lutego 2023 r. (opr. MICHAŁ KUBANEK)..... 225

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

KRYSZYNA WOJTCZAK, <i>The voivode in the process of the political and administrative transformation of 'People's Poland' in the years 1944–1950</i>	9
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>Instructions in public administration. Selected problems</i> ...	41
ŁUKASZ NASIADKA, <i>The right to be forgotten from the perspective of processing personal data</i>	77
ALEKSANDRA PRZYSTAŚ, <i>Legal conditions for counteracting the phenomenon of discrimination against short people in public space and utility design from the perspective of enacting and enforcing law</i>	95
KLAUDIA M. KAPTUR, <i>The concept of the brave victim and the areas of cultural and legal institutional discrimination against women in Poland</i>	121

II. COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

JUSTYNA E. KULIKOWSKA-KULESZA, <i>Patients' rights during COVID-19 – selected issues</i>	151
EMILIA GULIŃSKA, <i>The association as an element of civil society</i>	167

III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

TOMASZ KOSICKI, <i>Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of December 9, 2022, file ref. I OSK 555/20 – inadmissibility of reassessment of the facts in nullity proceedings and validation of the maintenance debtor's behavior in the case of recognizing him as evading maintenance obligations</i>	181
--	-----

IV. LITERATURE REVIEW

Review of the Polish literature

Dawid Sześciło, Bartosz Wilk, <i>Abuse of the right to public information in the case-law of administrative courts (Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych)</i> , seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	203
--	-----

Review of foreign law journals

François Facchini, <i>The entrepreneur as a prudent person</i> (L'entrepreneur comme un homme prudent), „La Revue des Sciences de Gestion” 2007, n° 4–5 (n° 226–227) (by Anna Trela).....	211
Mireille Delmas-Marty, <i>Human rights and «the doldrums</i> (Les droits de l'homme et le « pot au noir »), „Communication” 2019, vol. 1, n° 104 (by MARCEL KRZANOWSKI)	221

V. REPORTS AND INFORMATION

Report on the National scientific conference “The development of administrative jurisdiction in Poland. Professor Stanisław Kasznica and contemporary legal science”, Poznań, 23 February 2023 (by MICHAŁ KUBANEK).....	225
---	-----

I. ARTYKUŁY

KRYSZYNA WOJTCZAK*

Wojewoda w procesie politycznych i administracyjnych przemian Polski Ludowej w latach 1944–1950

Wprowadzenie

Odrodzona w 1918 r. Rzeczypospolita Polska po upływie 21 lat wypełnionych sukcesywnym przywracaniem tożsamości narodowej, polityczno-ustrojowej, gospodarczej i kulturalnej z dniem 1 września 1939 r. znalazła się w obliczu nowego zagrożenia – napaści zbrojnej faszystowskich Niemiec. Nie bez politycznego znaczenia – poprzedzonej paktem o nieagresji, podpisanym w Moskwie 23 sierpnia 1939 r. przez ministrów spraw zagranicznych III Rzeszy J. von Ribbentropa i Związku Radzieckiego W. Mołotowa, nieco ponad miesiąc później (28 września 1939 r.) potwierdzonym niemiecko-radzieckim traktatem o wzajemnych granicach i przyjaźni¹ – 30 września 1939 r. bezskutecznie oprotestowanym przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej².

* Krystyna Wojtczak, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: wojtczak@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5425-5610>.

¹ Dla narodu polskiego wyznaczenie granic drugim paktem obu mocarstw było bez wątpienia korzystniejsze. W odróżnieniu od paktu Ribbentrop-Mołotow z sierpnia 1939 r. ustalającego granicę niemiecko-sowiecką na terenie podbitej Polski wzdłuż linii Wisła–Narew–San niemiecko-sowiecki traktat z końca września tegoż roku polską granicę przesunął na linię Bugu, oddając Sowiecom tzw. obwód Białostocki.

² Szerzej zob. M. Kornat, *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002,

Trwająca pięć lat hitlerowska okupacja Polski (od 17 września 1939 r., wzmocniona również agresją radziecką) odcisnęła niewyobrażalne piętno na dotychczasowych osiągnięciach II Rzeczypospolitej. Nie pomniejszając ogromnych strat ludzkich poczynionych wobec ludności polskiej ze strony obu Państw-agresorów oraz skali zniszczeń krajowego majątku narodowego, po raz kolejny odbudowy kraju wymagała niemal każda sfera aktywności państwa polskiego.

Napaść hitlerowskich Niemiec na Związek Radziecki z końcem pierwszej połowy 1941 r. (22 czerwca), która w konsekwencji spowodowała zerwanie zawartych z Niemcami paktów, zmieniła optykę J. Stalina na ówczesną III Rzeszę Niemiecką, w żadnym jednak razie nie zmieniła postrzegania Polski jako obiektu przyszłej dominacji. Przeciwnie, wzmocniła zabiegi zmierzające do stworzenia w okupowanej Polsce nowych podstaw ustrojowych. Pierwotnie Moskwa wdrożyła je na wschodnich ziemiach II Rzeczypospolitej Polskiej wzdłuż linii Bugu. Po zwycięskiej kontrofensywie (zapoczątkowanej w lutym 1942 r.) wobec agresora niemieckiego założenia Moskwy zmierzały w kierunku znacznie dalej idącym – zbudowania na niemal całkowicie unicestwionym polskim aparacie centralnej i lokalnej administracji – władz nowych, odpowiadających warunkom ustroju państwa ludowego.

Do osiągnięcia tego założenia ówczesna geopolityczna pozycja Polski, jej obszar i liczba ludności nie stanowiły znaczącej przeszkody. Wybrzmiewała ona jednak wyraźnie sprzeciwem większości Polaków, opowiadających się za ciągłością najwyższych polskich władz na uchodźstwie, ich oportunizmem wobec koncepcji uznania Polski jako kraju o ustroju socjalistycznym. Czynna postawa i przekonanie Polaków nie były pomyślne dla Moskwy. Nic dziwnego więc, że Kreml nie zwlekał z ustanowieniem w okupowanej Polsce zaplecza politycznego służącego budowie nowych (ludowych) podstaw ustrojowych. Nie zwlekał także z podjęciem działań służących pozyskaniu aprobaty Polaków. Pod sztandarem poprawy ich sytuacji społecznej zapowiadał wdrożenie m.in. reform: rolnej oraz nacjonalizacji przemysłu – mocno propagowanych przez Polską Partię Robotniczą (PPR), znakomicie przygotowaną i do tej roli w Moskwie na przełomie lat 1941–1942³.

s. 97 i n.; idem, *Pakt Ribbentrop-Mołotow. Interpretacje, mity, rzeczywistość*, „Dzieje Najnowsze” 2020, nr 52(1), s. 96–99.

³ Szerzej na temat PPR zob. m.in. T. Maciejewski, *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998, s. 189, *Kształtowanie się podstaw programowych Polskiej Partii Robotniczej w latach 1942–1945: wybór materiałów i dokumentów*, oprac. i red. W. Góra, Warszawa 1958, s. 142–145.

Dla ówczesnej Polski był to bezsprzecznie okres burzliwych starań i przemian w wymiarze politycznym i wojskowym, ustrojowym i społecznym. Nacechowany rozmowami dyplomatycznymi nieustająco podejmowanymi przez polską władzę na uchodźstwie oraz wysiłkiem Polaków, nie tylko tych prowadzących w Polsce działania sabotażowo-dywerysyjne wobec okupantów. Nie wzmocniło to jednak politycznego i strategicznego położenia Polski, w pierwszych latach wojny już bardzo osłabionej. W latach następnych nadto spotęgowanego układem Wielkiej Trójki (Roosevelt – Churchill – Stalin). USA i Wielka Brytania, po zwycięskiej kontrofensywie Rosji nad Niemcami, coraz wyraźniej eksponujące swoje stanowisko – ochronę polskich interesów pojmowały niemal wyłącznie przez pryzmat zagrożenia dla jedności sojuszniczej, podczas gdy Moskwa przy swej niezmienniej postawie dążyła do zachowania Polski jako kraju pozostawionego jej strefie interesów. Nic dziwnego, że wydzwięk konferencji w Jałcie (1945 r.) zbytnio nie odbiegał od ówczesnie zajmowanych stanowisk trzech mocarstw, w tym w zakresie przekształceń terytorialnych – był dla Polski zdecydowanie niekorzystny. W wyniku przyjętych ustaleń Polska nie tylko znalazła się w nowych granicach (wyznaczonych linią Curzona, tracąc m.in. dawne ziemie polskie na wschód od Bugu), lecz także – utraciła swą niepodległość, a co za tym idzie: to, co dla suwerennego państwa jest najważniejsze – prawo do wolnego określenia swego ustroju państwowego. I temu nie zdołały zaradzić polskie najwyższe władze na uchodźstwie, mimo podejmowanych starań, w tym dyplomatycznych, w obronie zachowania Polski wolnej i niepodległej. Moskwa, negocjująca tę władzę, z początkiem 1944 r. podjęła prawne kroki prowadzące do ukształtowania w okupowanej Polsce władzy najwyższej oraz administracji lokalnej, po roku 1945 kontynuowane na obu poziomach zarządzania państwem.

Od ogólnej oceny tych pierwszych władz nie sposób odstępować. Zbrojna agresja na Polskę nie pozbawiła władz najwyższych ich prawnej legitymacji z dniem 1 września. Tego stanu rzeczy nie zmieniło opuszczenie przez nie kraju. Przeciwnie, polskim władzom najwyższym na wychodźstwie pozwoliło, choć nie bez przeszkód, na zachowanie suwerennej prerogatywy państwowej i konstytucyjnych podstaw dalszego ich działania. Nie podołały jednak zahamowaniu zaborczej postawy Moskwy uczynienia z Polski państwa ludowego, z władzą najwyższą odpowiadającą tej formie państwa. Tym bardziej nie mogły zaradzić budowie przez Sowieców polskiej administracji lokalnej, nieodłącznie podyktowanej prawną i organizacyjną pozycją nowo tworzonych władz

najwyższych. Prawne usytuowanie i znaczenie administracji lokalnej tamtych lat, w tym instytucji wojewody, były determinowane ukonstytuowaniem i rolą tych władz. W tym ujęciu prawna analiza i ocena polskich władz najwyższych w poniższych rozważaniach jest zasadna; z uwagi jednak na ramy opracowania, a zarazem główny trzon rozważań – wyłącznie w wymiarze poznawczym. Przy takim założeniu celem artykułu jest odwołanie się do podstaw (1) ustrojowo-politycznych na szczeblu władz najwyższych oraz (2) administracji lokalnej w przyjętym kształcie podziału terytorialnego, po to, by główną uwagę skoncentrować na (3) ukazaniu pozycji prawnej wojewody w pierwszych latach budowy Polski sowieckiej oraz w latach późniejszych zmian poprzedzających odstąpienie od instytucji wojewody (od roku 1950) do roku 1975.

1. Uwarunkowania polityczno-ustrojowe na szczeblu władz najwyższych – rys historyczno-prawny

1.1. Polskie władze najwyższe na uchodźstwie (1939–1950)

Zbrojna napaść hitlerowskich Niemiec na Polskę, choć w ocenie oburzonego J. Ribbentropa to Polska napaść tę zainicjowała⁴, ówczesne najwyższe polskie władze postawiła przed trudnym wyborem: złożenia piastowanych urzędów bądź dalszego sprawowania władzy na uchodźstwie. Władze najwyższe wybrały drugą opcję, co w historii powszechnej nie było nowym rozwiązaniem. Uprzednio jednak (1 września 1939 r.) Prezydent Rzeczypospolitej I. Mościcki wprowadził na terytorium Polski, zgodnie z konstytucją kwietniową⁵, stan wojenny,

⁴ J. Ribbentrop swe oświadczenie o odpowiedzialności Polski za wojnę i braku podstaw do uznania Niemiec za agresora przedstawił w odpowiedzi na jednobrzmiące noty dyplomatyczne wystosowane do Berlina pierwszego dnia wojny przez rządy Anglii i Francji żądające zaprzestania agresji i wycofania wojsk niemieckich z Polski, zapowiadające, w przeciwnym razie, wypełnienie zobowiązań sojuszniczych wobec Polski. Trzy dni później ambasadorzy Wielkiej Brytanii i Francji złożyli w Berlinie noty stwierdzające stan wojny między każdym z tych państw a Niemcami. Było to ważne posunięcie wobec Polski. Abstrahując tu od jego wagi dla przekształcenia konfliktu polsko-niemieckiego w wojnę europejską, realizacja sojuszniczych zobowiązań wobec Polski w praktyce okazała się znacznie trudniejsza, w efekcie – wbrew oczekiwaniom Polaków – w tym okresie mało znacząca. Szerzej zob. A. Albert, *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 1 (1914–1945), Warszawa 1995, s. 401.

⁵ Por. art. 79 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 IV 1935 r. (Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227), dalej „konstytucja kwietniowa”.

co znacznie poszerzało zakres jego kompetencji, oraz mianował E. Rydza-Śmigłego naczelnym wodzem⁶, wyznaczając go zarazem na swego następcę na wypadek opróżnienia tego urzędu przed zawarciem pokoju⁷. Niedługo później (po zajęciu przez Niemcy Warszawy i wkroczeniu do niej Armii Czerwonej 17 września 1939 r.) zarządził, w drodze orędzia, przeniesienie siedziby najwyższych polskich władz do jednego z państw sojuszniczych⁸ i przekroczenie w nocy z 17 na 18 września 1939 r. granicy Rumunii, za wcześniejszą zgodą jej władz na przejazd do Francji. Na przeszkodzie realizacji tego zamierzenia stanęły Niemcy wymuszające (wbrew konwencji haskiej⁹ oraz układowi sojuszniczemu zawartemu w 1921 r. pomiędzy Polską a Rumunią¹⁰) na rządzie rumuńskim (przy neutralnym stanowisku Francji) postawienie władzom polskim warunku odstąpienia, pod groźbą internowania, od podejmowania podczas tranzytu działalności politycznej. Uznając za taką m.in. wydanie przez prezydenta I. Mościckiego w Kutach odezwy do narodu polskiego¹¹, władze polskie 18 września 1939 r. internowano. Dla Niemców był to wyłącznie pretekst do wymuszenia zrzeczenia się przez polskie władze ich suwerennej prerogatywy państwowej. Temu oczekiwaniu odmówili prezydent RP, premier i naczelny wódz. I. Mościcki starał się zaradzić trudnej sytuacji. Swym zarządzeniem z 17 września 1939 r. wyznaczył w miejsce E. Rydza-Śmigłego na swojego następcę ambasadora II Rzeczypospolitej w Rzymie B. Wieniawę-Długoszowskiego. Wyborowi B. Wieniawy-Długoszowskiego nie były jednak przychylnie Francja i przedstawiciele antysanacyjnej opozycji. Toteż po jego rezygnacji (złożonej 17 września 1939 r.) i jej przyjęciu przez I. Mościckiego ten, w drodze zarządzenia z tego samego dnia, na urząd prezydenta

⁶ Mianowanie Pana Marszałka Polski E. Śmigłego-Rydza Naczelnym Wodzem Rzeczypospolitej (M.P. 1939 Nr 202, poz. 490).

⁷ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 IX 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. 1939 Nr 202, poz. 489).

⁸ Orędzie Prezydenta RP Ignacego Mościckiego z dnia 17 IX 1939 r. o przeniesieniu siedziby Prezydenta RP na terytorium jednego z państw sojuszniczych z Kut (M.P. z dnia 3 X 1939 r. Nr 220; Dział urzędowy).

⁹ Oświadczenie rządowe z dnia 20 I 1927 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do międzynarodowej konwencji, dotyczącej praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej, podpisanej w Hadze dnia 18 X 1907 r. Do Konwencji tej Polska przystąpiła w 1927 r. (Dz.U. 1927 Nr 21, poz. 163).

¹⁰ Zob. Konwencję o przymierzu odpornym między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii (Dz.U. 1921 Nr 81, poz. 557).

¹¹ Orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 IX 1939 r. do obywateli Rzeczypospolitej (M.P. 1939 Nr 202, 490).

wyzaczył (zgodnie z konstytucją kwietniową) byłego Marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza¹², sam zaś złożył swój urząd¹³.

Po zaprzysiężeniu w Paryżu¹⁴ prezydent W. Raczkiewicz odwołał internowany w Rumunii rząd F. Sławoja-Składkowskiego¹⁵, jednocześnie z dniem 30 września 1939 r. na urząd premiera pierwszego rządu na uchodźstwie mianował generała W. Sikorskiego¹⁶. Temu udało się sformować koalicyjny rząd, co nie pozostawało bez znaczenia, przy jego poparciu przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię, dla zachowania (wbrew deklaracjom Niemiec i Związku Radzieckiego zawartych w układzie z 28 września 1939 r. o granicach i przyjaźni) prawnomiędzynarodowej ciągłości polskich władz i uznania Polski na forum międzynarodowym. Prezydent W. Raczkiewicz rozwiązał Sejm i Senat 2 listopada 1939 r.¹⁷ Nie wyłączało to wykonywania przez niego władzy ustawodawczej przez wydawanie dekretów z mocą ustawy, co wzmacniało pozycję głowy państwa. Zdecydowanie przeciwny efekt przyniosło złożenie przez W. Raczkiewicza 30 listopada (drugiego dnia po przeniesieniu swej siedziby z Paryża do Angers¹⁸) oświadczenia – wcześniej

¹² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 IX 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej – zarazem uchylające zarządzenie z tego samego dnia o wyznaczeniu następcy Prezydenta RP w osobie Wieniawy-Długoszowskiego (M.P. 1939, Nr 218, poz. 1).

¹³ Zob. M.P. z 2 X 1939 r. Nr 218–219 w brzmieniu: „Działo się to w Paryżu dnia 30 września 1939 r. W tym dniu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej prof. Ignacy Mościcki złożył swój urząd. Wobec tego na zasadzie art. 24 ust. 1 i 2 Konstytucji urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej objął Pan Władysław Raczkiewicz, b. Marszałek Senatu, wyznaczony na następcę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

¹⁴ Protokół zaprzysiężenia Prezydenta Rzeczypospolitej Władysława Raczkiewicza z dnia 17 IX 1939 r. – sporządzony na terytorium Rzeczypospolitej w Kutach – antydatowany dla zachowania ciągłości władzy i państwa polskiego, ogłoszony dnia 30 IX 1939 (M.P. 1939 Nr 218, poz. 1).

¹⁵ Zob. Komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Pana Generała Dywizji Felicjana Sławoja-Składkowskiego, Prezesa Rady Ministrów zwalniające go z urzędu oraz pisma zwalniające z urzędu wszystkich członków Jego Rządu (M.P. 1939 Nr 218, poz. 2). O internowaniu F. Sławoja-Składkowskiego jako podstawy zwolnienia go z piastowanego urzędu wraz z rządem zob. M. Hułas, *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996, s. 13.

¹⁶ Zob. Komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Pana Generała Władysława Sikorskiego mianujące Go Prezesem Rady Ministrów i mianowania Ministrów (M.P. 1939 Nr 218, poz. 3) – z dniem 30 IX 1939 r.

¹⁷ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 XI 1939 r. o rozwiązaniu Sejmu i Senatu (M.P. 1939 Nr 245, poz. 1).

¹⁸ W nr 258–267 Monitora ukazującego się w Angers (28 XI 1939 r.) opublikowano komunikat: „Przeniesienie siedziby Rządu Polskiego do Angers. Rząd Francuski w uznaniu

wymuszonego ustaleniami tzw. umowy paryskiej – o wykonywaniu swych konstytucyjnych prerogatyw¹⁹ w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów²⁰. Dla wymowy tego oświadczenia nie bez znaczenia pozostawało wcześniejsze odwołanie (7 listopada) ze stanowiska Naczelnego Wodza E. Rydza-Śmigłego i powierzenie premierowi dowództwa nad wojskiem. Pozycja W. Sikorskiego bez wątpienia była wówczas znacząca.

Aby uspokoić sytuację i zrównoważyć wysiłki, miesiąc później (9 grudnia 1939 r.) prezydent powołał pod przewodnictwem J.J. Paderewskiego Radę Narodową²¹ (od 21 grudnia zwaną Radą Narodową Rzeczypospolitej Polskiej²²) – stanowiącą substytut parlamentu na obczyźnie²³ oraz zdecydował, co zgodnie z konstytucją kwietniową było możliwe²⁴, o potrzebie zmiany premiera. Pół roku później (18 lipca

pełnej suwerenności Rządu Polskiego wyraził swą zgodę na utworzenie prowizorycznej siedziby Rządu Polskiego we Francji w Angers i w tym celu przyznał wszystkie prawa eksterytorialności budynkom zajmowanym przez władze i urzędy polskie oraz Członkom Rządu i personelowi urzędniczemu”.

¹⁹ Określał je art. 13 ust. 2 konstytucji kwietniowej.

²⁰ W doktrynie przyjmowano, że Prezydent nie miał konstytucyjnej podstawy do scedowania wyłącznie jemu powierzonych uprawnień na inną osobę bez zmiany konstytucji, a ta w ówczesnych warunkach nie była prawnie możliwa. Szerzej zob. K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, nr 18(2), s. 221; K. Siemaszko, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania władz Rzeczypospolitej na emigracji w latach 1945–1990*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2011, nr 2, s. 29–30. Uzupełnienie konstytucji o umowę paryską bez wątpienia dowodziło zakwestionowania podstawowych norm ustrojowych II RP, w praktyce politycznej rozumianej jako kompromis pomiędzy ówczesnym prezydentem i z nim związanych przedstawicieli sanacji a premierem (W. Sikorskim) z obozem politycznym odmawiającym uznania konstytucji kwietniowej za legalną.

²¹ Ustanowioną we Francji Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 XII 1939 r. o powołaniu Rady Narodowej (Dz.U. RP 1939 Nr 104, poz. 1008). Funkcję jej przewodniczącego powierzono J.I. Paderewskiemu.

²² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 XII 1939 r. o zmianie nazwy „Rada Narodowa” na nazwę „Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U. 1939 Nr 105, poz. 1009).

²³ Jej byt w tym okresie nie był trwały. Z dniem 3 XI 1941 r. Radę Narodową Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązano, zob. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu Rady Narodowej Rzeczypospolitej (Dz.U. 1941 Nr 5, s. 24). Z dniem 3 II 1942 r. Radę tę (jako II Radę) reaktywowano, pod przewodnictwem S. Grabskiego, po czym po niekorzystnych ustaleniach wielkich mocarstw w Jalcie rozwiązano z dniem 21 III 1945 r. III Radę powołano dopiero w 1949 r.

²⁴ W stanie wyjątkowym art. 24 ust. 2 konstytucji kwietniowej dawał prezydentowi prawo do wyłącznego obsadzania i odwoływania premiera.

1940 r.) na urząd premiera (odstępując od ustaleń umowy paryskiej) desygnował A. Zalewskiego (ministra spraw zagranicznych w pierwszym rządzie W. Sikorskiego). Tej desygacji nie była przychylna Wielka Brytania²⁵ i obóz sanacyjny na uchodźstwie²⁶. A. Zalewskiemu nie udało się sformować rządu. W tej sytuacji W. Raczkiewicz z dniem 20 lipca 1940 r. ponownie powierzył funkcję premiera gen. W. Sikorskiemu. Zmianę tego stanu rzeczy przyniosła dopiero połowa 1943 r.

Po tragicznej śmierci W. Sikorskiego w katastrofie samolotowej w Gibraltarze 4 lipca 1943 r. W. Raczkiewicz dziesięć dni później (14 lipca) na urząd premiera wyznaczył S. Mikołajczyka²⁷. Jemu udało się stworzyć rząd i kierować jego pracami do czasu złożenia swej dymisji, tj. do 24 listopada 1944 r.²⁸ Pięć dni później (29 listopada 1944 r.²⁹) prezydent mianował kolejnym premierem T. Arciszewskiego. Ten funkcję tę pełnił do 2 lipca 1947 r.³⁰ Dla obu premierów był to okres wytężonych działań szczególnie silnie nacechowanych sprzeciwem wobec kremlowskich zmian ustrojowych i granic Polski (S. Mikołajczyk) oraz postanowień w sprawie Polski przyjętych w Jałcie (T. Arciszewski).

Wprawdzie dalsze miesiące nie przerwały formowania kolejnych emigracyjnych polskich władz państwowych – prezydent W. Raczkiewicz na dwa miesiące przed swą śmiercią (czerwiec 1947 r.) desygnował na urząd prezydenta A. Zalewskiego³¹, a ten po zaprzysiężeniu³² kierowanie rządem (w okresie objętym analizą), powierzył trzem kolejnym

²⁵ Po upadku Francji W. Raczkiewicz w lipcu 1940 r. przeniósł się wraz z rządem do Wielkiej Brytanii. Przeniesienie siedziby polskich władz emigracyjnych do Londynu jedynie w nieznacznym stopniu wpłynęło na zmianę ich położenia i znaczenia.

²⁶ Mówiono nawet o swego rodzaju „puczu” wobec W. Sikorskiego, szerzej na ten temat zob. D. Kulka, *Problematyka zmiany Konstytucji kwietniowej w czasie II wojny światowej*, <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles> (dostęp: 15 III 2023).

²⁷ Dz.U. 1943 Nr 7, poz. 20.

²⁸ Dz.U. RP na uchodźstwie 1944 Nr 14, poz. 29. To jest do czasu złożenia swej dymisji i jej przyjęcia, po bezskutecznych rozmowach z Mołotowem, później PKWN, w sprawie polskiej.

²⁹ Dz.U. RP na uchodźstwie 1944 Nr 14, poz. 30.

³⁰ Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 2, poz. 4.

³¹ Wyznaczonego zarządzeniem Prezydenta Raczkiewicza, zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 26 IV 1947 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej na wypadek opróżnienia się urzędu Prezydenta RP przed zawarciem pokoju (Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 1, s. 3).

³² Dział urzędowy. Protokół zaprzysiężenia Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 2, poz. 1, s. 3).

premierom³³ – ich rola stopniowo traciła na politycznym znaczeniu. Dla Sowietów i wiernych im Polaków zmiana układu sił politycznych bezsprzecznie sprzyjała nowym zamierzeniom – inicjowanym i podejmowanym przez Kreml dwuetapowo w latach: 1944–1947 oraz 1947–1950.

1.2. Władze najwyższe w okresie budowy państwowości ludowej w latach 1944–1947

Proces zmian służących powołaniu w Polsce nowej władzy, przeciwnej polskiemu rządowi emigracyjnemu, zainicjowano dość wcześnie (na przełomie lat 1941–1942) powołaniem PPR. Niespełna rok później intencję tę zawarto w Manifeście Demokratycznych Organizacji Społeczno-Politycznych i Wojskowych z 15 lutego 1943 r. zapowiadającym utworzenie, tuż po wkroczeniu do Polski Armii Czerwonej, Krajowej Rady Narodowej jako jedynej reprezentacji woli, dążeń i interesów najszerszych mas społeczeństwa polskiego. Ideę tę zrealizowano w noc sylwestrową na przełomie 1943/1944 r. Z inspiracji przedstawicieli obozu komunistycznego (szczególnie PPR) z dniem 1 stycznia 1944 r. powołano Krajową Radę Narodową (KRN), z założenia będącą najwyższym organem władzy państwowej³⁴. Jej przewodniczącym (z okre-

³³ T. Bór-Komorowskiemu z dniem 2 VII 1947 r. (Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 2, poz. 4) na okres do 10 II 1949 r. (Dz.U. RP na uchodźstwie 1949 Nr 1, poz. 2); T. Tomaszewskiemu powołanemu na funkcję premiera z dniem 7 IV 1949 (Dz.U. RP na uchodźstwie 1949 Nr 1, poz. 2), z dniem 10 VIII 1950 r. przerwano jego śmiercią (zob. Dział nieurzędowy. Zgon Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Tomaszewskiego, s. 2; Dział urzędowy. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 VIII 1950 r. o nadaniu Orła Białego ś.p. Prezesowi Rady Ministrów Tadeuszowi Tomaszewskiemu w uznaniu wielkich zasług położonych dla Rzeczypospolitej Polskiej; po nim, do chwili powołania nowego rządu, R. Odzierżyńskiemu (zob. Dział urzędowy. Powierzenie Ministrowi Obrony Narodowej gen. brygady dr. Romanowi Odzierżyńskiemu pełnienie obowiązków Prezesa Rady Ministrów do chwili powołania nowego rządu (Dz.U. RP, Londyn dnia 21 VIII 1950, Nr 1, s. 1 – cz. II) oraz dalszego sprawowania funkcji premiera (zob. Komunikat – Mianowanie Prezesa Rady Ministrów gen. brygady dr. Romana Odzierżyńskiego – Londyn 25 IX 1950 r. (Dz.U. RP 1950 Nr 3, poz. 4). Funkcję tę R. Odzierżyński pełnił do 8 XII 1953 r. (Dz.U. RP 1954 Nr 1, poz. 2).

³⁴ Do zadań KRN należało: „1. Kierowanie wojskową i cywilną walką i samoobrona narodu [...]. 2. Oparcie zagranicznej polityki Polski na podstawie szczerej przyjaźni i współpracy ze wszystkimi aliantami. Niezwłoczne podjęcie kroków w celu nawiązania stosunków ze Związkiem Sowieckim i oparcia ich na dobrosąsiedzkich podstawach przyjaźni i współpracy. 3. Walka o Polskę niepodległą i suwerenną. Włączenie w granice

ślonym we wrześniu 1944 r.³⁵ zakresem kompetencji³⁶) został B. Bierut. Po zajęciu pierwszych ziem na zachód od Bugu Ustawą Krajowej Rady Narodowej z dnia 21 lipca 1944 r.³⁷ utworzono (w Moskwie), jako namiastkę rządu, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN), którego przewodniczącym został E. Osóbka-Morawski. Następnego dnia, tj. 22 lipca 1944 r. PKWN ogłosił w Chełmie Lubelskim Manifest lipcowy; po niespełna dziesięciu dniach (od 1 sierpnia) z siedzibą w Lublinie. PKWN w swym programie negował konstytucję kwietniową z 1935 r. (nazywając ją bezprawną i faszystowską), deklarował działanie KRN i PKWN na podstawie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.³⁸ i zapowiadał obowiązywanie jej podstawowych założeń³⁹ do czasu uchwalenia

Państwa Polskiego wszystkich ziem polskich i zgermanizowanych przez przemoc niemiecką. Ustalenie wschodnich granic Polski, zgodnie z wolą ludności zamieszkującej ziemie wschodnie i na zasadzie przyjaznego porozumienia ze Związkiem Sowieckim. 4. Dążenie do przebudowy ustrojowej Polski w duchu szerokiej demokracji, nie tylko politycznej, lecz i gospodarczej, przez wywłaszczenie bez odszkodowania ziemi obszarnczej i oddanie jej chłopom i robotnikom rolnym, przez nacjonalizację wielkiego przemysłu, banków i transportu [...] oraz przez wydobyć z niewoli krzywdy i poniżenia mas pracujących Polski, zabezpieczenia ich przed głodem, bezdomnością, nędzą, ciemnotą i bezdomnością". Podaję za *Kształtowanie się podstaw programowych...*, s. 466. W kwestii oceny rozwiązań zawartych w statucie tymczasowym oraz początków kształtowania rad na terenach wyzwolonych zob. m.in. J. Szreniawski, *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym*, w: *Z problematyki rad narodowych*, pod red. K. Sanda, Lublin 1962, s. 23 i n.; Z. Rybicki, *Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, nr 15(2), s. 7 i n.

³⁵ Ustawa z dnia 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944 Nr 5, poz. 23 ze zm.).

³⁶ Przewodniczącemu KRN przysługiwały wszystkie uprawnienia Marszałka Sejmu oraz zastępowanie Prezydenta, wobec opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, i z tego tytułu wypełnianie funkcji określonych w art. 3 Ustawy z 1944 r. o kompetencjach Przewodniczącego KRN, do czasu ukonstytuowania się ciał parlamentarnych. Mocą Ustawy z dnia 31 XII 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944 Nr 19, poz. 97) zastąpiono wyraz „Przewodniczący” (KRN) we wszystkich artykułach wyrazem „Prezydent” (art. 1).

³⁷ Dz.U. 1944 Nr 1, poz. 1.

³⁸ Zasadność restytucji Manifestem lipcowym konstytucji marcowej uzasadnia no m.in. kwestionowaną przez wielu ówczesnych polityków legalnością konstytucji kwietniowej, uchwalonej przez Sejm w 1935 r. z naruszeniem regulaminu sejmowego. Zob. A. Peretiatkowicz, *Kodeks Polityczny i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Poznań 1946, s. 5.

³⁹ Szerzej zob. W. Skrzydło, *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, nr 11(2), *passim*; K. Działocha, T. Trzciniński, *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, *passim*.

nowej konstytucji przez Sejm Ustawodawczy, wyłoniony przez naród w wyborach⁴⁰. W opozycji do polskiego rządu emigracyjnego i jego delegatury w kraju⁴¹ (w Manifestie uznanego za samozwańczą władzę nielegalną) 31 grudnia 1944 r. w miejsce PKWN i dla realizacji jego zadań ustanowiono Rząd Tymczasowy RP, politycznie odpowiedzialny przed Krajową Radą Narodową. Ta dwutorowość polskich rządów (rządu emigracyjnego w Londynie oraz Rządu Tymczasowego), nie w pełni znajdująca zrozumienie na forum międzynarodowym, zaważyła na stanowisku wielkich mocarstw w Jałcie⁴² (4–11 lutego 1945 r.), które w 1945 r. opowiedziały się za rozwiązaniem kompromisowym⁴³. W następstwie prowadzonych rozmów i rokowań 28 czerwca 1945 r. (na krótko przed Konferencją Poczdamską, 17 lipca–2 sierpnia 1945 r.) ogłoszono komunikat o utworzeniu w Warszawie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (TRJN)⁴⁴ z premierem E. Osóbką-Morawskim oraz wicepremierami: W. Gomółką i S. Mikołajczykiem, oprotestowany przez politycznie słabnący rząd RP na uchodźstwie – 5 lipca 1945 r. uznany za nielegalny.

⁴⁰ Manifest lipcowy z 1944 r. stanowił, że „[p]odstawowe założenia Konstytucji Marcowej obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”. Szerzej na ten temat zob. C. Ura, *Samo rząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950*, Warszawa 1972, s. 20.

⁴¹ Szerzej zob. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, s. 381–383.

⁴² Traktat jałtański poprzedzało tajne spotkanie trzech wielkich mocarstw: USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR w Teheranie w dniach 28 XI–1 XII 1943 r., bez konsultacji z polskim rządem i społeczeństwem.

⁴³ Rozwiązanie kompromisowe miało pogodzić stanowisko Stalina, który dopuszczał jedynie rozszerzenie składu Rządu Tymczasowego o wyznaczonych przez siebie polityków, oraz Churchilla, który oczekiwał rządu złożonego z działaczy delegatury rządu emigracyjnego i działaczy lubelskich. Misję medacyjną wypełniła strona amerykańska, w następstwie podjętych rokowań opowiadająca się za radziecką interpretacją uchwał jałtańskich. Szerzej na ten temat zob. A. Albert, *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 2 (1945–1993), Warszawa 1995, s. 14 i n.

⁴⁴ W większości jego skład tworzyli przedstawiciele administracji komunistycznej. Z czternastu jedynie pięć resortów (administracji, poczty i telegrafu, pracy i opieki społecznej, oświaty oraz rolnictwa) zajmowały osoby dokooptowane do rządu w konsekwencji zawartej ugody przez przedstawicieli trzech wielkich mocarstw. Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej został uznany przez: Szwecję (29 VI 1945 r.), Francję (4 VII 1945 r.), Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Wielką Brytanię (5 VII 1945 r.) i inne państwa koalicji antyhitlerowskiej, np. Chiny, Kanadę, Włochy, co skutkowało wycofaniem uznania legalnego, w świetle Konstytucji z 1935 r., rządu emigracyjnego w Londynie. TRJN natomiast nie uznały m.in. Irlandia, Kuba, Liban, Watykan, Salwador.

1.3. Podstawa prawno-ustrojowa władz najwyższych w latach 1947–1952

Wraz z zapowiadaniem przez PKWN w Manifestie lipcowym utworzeniem Sejmu Ustawodawczego w wolnych wyborach sprawą ważną stało się przygotowanie ordynacji wyborczej. Zgodnie z zapowiedzią Manifestu odwołującego się do konstytucji marcowej nie bez powodu można było zakładać, że wybory będą uwzględniały wzorce demokratycznej powszechności, bezpośredniości, równości, tajności i że będą stosunkowe. Spełnienia tych warunków nie zapowiadał jednak projekt ordynacji wyborczej przedłożony we wrześniu 1946 r. przez komisję kontrolowaną przez PPR. Mimo to na XI (wrześniowej) sesji Krajowej Rady Narodowej projekt ten uchwalono⁴⁵.

Nowo wybrany Sejm⁴⁶ (jednoizbowy⁴⁷) na swym pierwszym posiedzeniu 4 lutego 1947 r. uchwalił Ustawę Konstytucyjną o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej⁴⁸ i dokonał obsady tego urzędu, w drodze wyboru, na okres siedmioletniej kadencji. Na urząd Prezydenta wybrano B. Bieruta. Urząd ten B. Bierut sprawował do 1952 r. Cztery dni po wyborach do Sejmu Ustawodawczego (8 lutego 1947 r.) TRJN ustąpił i tego samego dnia Sejm powołał nowy rząd (z premierem J. Cyrankiewiczem), który działał do 20 listopada 1952 r.⁴⁹ 19 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił Ustawę Konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰, zwaną małą (lutową) konstytucją⁵¹. Konstytucja wprowadziła pięcioletnią kadencję Sejmu, powierzając

⁴⁵ Chodzi tu o sesję, którą KRN odbyła 22 IX 1946 r. Szerzej zob. S. Wójcik, *Na trzydziestolecie wyborów w Polsce*, „Zeszyty Historyczne” 1978, nr 43(287), s. 34.

⁴⁶ Wybory do Sejmu Ustawodawczego odbyły się 19 I 1947 r.

⁴⁷ W głosowaniu ludowym przeprowadzonym w Polsce 30 VI 1946 r. na podstawie ustawy o głosowaniu ludowym uchwalonej przez KRN 27 IV 1946 (określającą treść pytań referendalnych i termin głosowania) na jedno z trzech pytań – czy jesteś za zniesieniem Senatu, blisko 70% ludności udzieliło odpowiedzi twierdzącej.

⁴⁸ Dz.U. 1947 Nr 9, poz. 43.

⁴⁹ Niespełna miesiąc wcześniej odbyły się wybory do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przejmąco wysokiej frekwencji – 95,03% wyborców uprawnionych do głosowania zdecydowaną przewagą – 99,8% ważnie oddanych głosów uzyskali kandydaci Frontu Narodowego (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 X 1952 r. w sprawie wyników wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 28 X 1952 r. (M.P. 1952 Nr A-91, poz. 1414).

⁵⁰ Dz.U. 1947 Nr 18, poz. 71.

⁵¹ O charakterze tzw. konstytucji lutowej zob. A. Peretiatkowicz, *Konstytucja Lutowa*, „Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych”, Poznań 1947, Seria A, nr 5–6, s. 159 i n.

mu poza władzą ustawodawczą kompetencję w zakresie kontroli nad rządem i za jego pośrednictwem administracji państwowej. Nazywając Sejm „organem zwierzchniej władzy Narodu Polskiego”, mała konstytucja przypisywała Sejmowi dominującą pozycję w strukturze organów państwowych. Władzę wykonawczą miały sprawować trzy organy: (1) Prezydent – wybierany przez Sejm Ustawodawczy na okres 7 lat, przy kworum 1/3 ustawowej liczby posłów – reprezentujący państwo na zewnątrz. W jego gestii spoczywało mianowanie premiera, powoływanie i odwoływanie ministrów; zwoływanie, odraczanie i zamykanie sesji sejmowych, wydawanie rozporządzeń wykonawczych, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, stosowanie prawa łaski. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, jego akty wymagały kontrasygnaty premiera i odpowiedzialnego ministra, przed Sejmem ponosił natomiast odpowiedzialność konstytucyjną; (2) Rada Państwa – będąca nowym organem ustrojowym, wzorowanym na rozwiązaniach radzieckich, na czele której stał Prezydent Rzeczypospolitej⁵², do której kompetencji należało sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi, zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy wydawanych przez rząd, rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli, podejmowanie uchwał o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i wojennego i (3) Rada Ministrów – kierująca administracją państwową. Rząd miał również prawo inicjatywy ustawodawczej⁵³ oraz prawo wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych ustawy. Rząd i ministrowie (powoływani na wniosek rządu) ponosili odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną przed Trybunałem Stanu.

Mała konstytucja z 1947 r., zgodnie z jej tytułem, nie normowała spraw administracji terenowej. Poza zakresem jej regulacji pozostała także sfera praw i wolności obywatelskich. Było to konsekwencją zapowiedzi Manifestu PKWN opowiadającego się (w istocie iluzorycznie) za obowiązywaniem demokratycznych zasad zawartych w Konstytucji z marca 1921 r.

Wprawdzie konstytucja lutowa obowiązywała do 1952 r., tj. do czasu przyjęcia przez Sejm konstytucji, jej uchwalenie poprzedzał okres długotrwałego kryzysu parlamentarnego w Polsce Ludowej⁵⁴. Wywołały

⁵² Poza Prezydentem skład Rady Państwa tworzyli: Marszałek Sejmu, trzech wice-marszałków oraz – w razie konfliktu zbrojnego – naczelny dowódca Wojska Polskiego.

⁵³ Zob. też ustawy o jednobrzmiącym tytule – o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy z dnia 4 VII 1947 r. (Dz.U. 1947 Nr 49, poz. 252) i z dnia 25 VI 1948 r. (Dz.U. 1948 Nr 33, poz. 223).

⁵⁴ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX wiek*, Warszawa 1996, s. 345.

go rosnące w siłę organy pozaparlamentarne, szczególnie urząd Prezydenta, który po powstaniu w roku 1948 Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) funkcję tę łączył z funkcją przewodniczącego Komitetu Centralnego PZPR, oraz rządu – znacznie umocnionego w swej funkcji prawodawczej. W efekcie, wbrew postanowieniom małej konstytucji, praktyka ta prowadziła do ograniczania roli Sejmu. Procesowi temu sprzyjało umacnianie się jako przewodniej – partii komunistycznej i uzasadnianie, zgodnie z jej ideami przewodnimi narzuconymi po II wojnie światowej przez Związek Socjalistyczny Republik Radzieckich (ZSRR), potrzeby tworzenia nowej „proletariackiej” państwowości polskiej. Urzeczywistnienie tego stanu rzeczy znalazło swe odbicie w ideologicznym założeniu, że „państwo jest dyktaturą proletariatu, a kierowniczą w nim rolę ma spełniać partia komunistyczna”.

2. Administracja terytorialna w latach 1944–1950

Polityczny wpływ Związku Radzieckiego na zakres ustrojowych przemian nie ograniczał się do władz najwyższych. Dotyczył także aparatu zarządu terenowego, którego trzon miały stanowić rady narodowe⁵⁵ – wdrażane w każdej polskiej jednostce podziału terytorialnego (województwie, powiecie i gminie). Już na swym inauguracyjnym posiedzeniu KRN uchwaliła Statut Tymczasowy Rad Narodowych, którego art. 2 głosił: „[...] KRN sprawuje władzę na obszarze całej Polski w oparciu o system rad narodowych”, przy oparciu ich organizacji na dotychczasowym podziale terytorialnym. Do udziału w tworzeniu rad narodowych powoływał organizacje demokratyczno-niepodległościowe, zarazem przyjmując, że każda rada miała prawo kooptowania do swego składu osoby o poglądach demokratycznych i postępowych, w ilości nie przekraczającej 20% ogólnej liczby składu danej rady. Tym samym KRN

⁵⁵ Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 46(4), s. 2. Chodziło też o stworzenie „konkurencyjnego” ośrodka władzy wobec ekspozytur rządu londyńskiego w kraju – rad narodowych, przejmujących stosownie do wyzwalania określonych terenów funkcje władzy państwowej. Model ów odzwierciedlono w statucie tymczasowym rad narodowych, uchwalonym przez KRN 1 I 1944 r. „Moralno-prawną” podstawą ich powołania miały być zasady konstytucji marcowej z roku 1921 r. oraz manifest demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych z grudnia 1943 r. (por. art. 1 statutu). W modelu tym dostrzegano swoistą realizację hasła „pełnia władzy w ręce rad”, jako że KRN sprawować miała władzę, opierając się na systemie terenowych rad narodowych.

powierzone jej zadania wykonywała za pośrednictwem utworzonych konspiracyjnie rad narodowych: wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych. Pierwsza utworzona została 18 lutego 1944 r. w Lublinie, była to wojewódzka rada narodowa, tydzień później utworzono Radę Narodową Warszawy. Łącznie utworzono osiem wojewódzkich rad narodowych, ponad 100 rad miejskich i powiatowych oraz około 300 gminnych⁵⁶.

Zapowiedź dalszej rozbudowy rad narodowych i tworzenia opartego na nich, jak i na nieznanej dotąd instytucji pełnomocników, terenowego aparatu administracyjnego zawierał również Manifest PKWN. Rychło okazało się jednak, że rady narodowe stały się organami z trudem radzącymi sobie w warunkach odbudowy kraju, zmiany granic państwowych i związanego z tym procesem przemieszczania się ludności, skomplikowanej sytuacji w stosunkach wewnętrznych, ale też bardzo sceptycznej ich oceny przez społeczeństwo polskie postrzegające rady narodowe jako instrument służący sowietyzacji kraju⁵⁷.

Względy te spowodowały, że pierwotny zamysł budowy w Polsce administracji lokalnej, opierającej się wyłącznie na radach narodowych i instytucji pełnomocników (delegatów, uspołecznionych przedstawicieli⁵⁸) zarzucono dość wcześnie. Idea rad narodowych wprawdzie nie została podważona, niemniej PKWN, modyfikując założenia Tymczasowego Statutu Rad Narodowych, odszedł od pierwotnej koncepcji przekazania wyłącznie radom władzy administracyjnej w terenie⁵⁹. Mocą swego dekretu z 2 sierpnia 1944 r. reaktywował instytucję wojewodów i starostów jako organy administracji ogólnej. Nie był to wybór podyktowany odstępniem od pierwotnej koncepcji KRN i PKWN. Już bowiem tegoż roku KRN Ustawą z dnia 11 września o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁶⁰ tworzyła na oswobodzonych od

⁵⁶ Podaję za A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 134.

⁵⁷ Szerzej zob. W. Mróz, *Terenowy aparat władzy i administracji w świetle ustawodawstwa, doktryny i praktyki (wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania organów lokalnych w województwie rzeszowskim w latach 1944–1950)*, w: *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii. Prace ofiarowane Profesorowi Władysławowi Ćwikowi w czterdziestolecie jego pracy twórczej*, pod red. J. Ciągwy, T. Opas, Rzeszów 1998, s. 18; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 14, 167 i n.

⁵⁸ E. Ura, *Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2023, nr 1(41), s. 18.

⁵⁹ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 130 i n.; Z. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 18.

⁶⁰ Dz.U. 1944 Nr 5, poz. 22.

okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego – rady narodowe jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe⁶¹, określając tym samym prawnie ich pozycję. Tymczasowość tworzonych rad narodowych uzasadniano czasem potrzebnym do powołania, w myśl Konstytucji z 17 marca 1921 r., stałej politycznej reprezentacji narodu (art. 1). Od koncepcji tej częściowo odstąpiono w roku 1946. Nowelizacją z tego roku⁶² ustawy wrześniowej z 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych znacznie wzmocniono ich pozycję, przekształcając je w organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi. Nowela dawała radom, nie bez sporów w doktrynie⁶³, znaczną samodzielność i rozszerzyła zakres ich działania. W roku 1944 reaktywowano również Dekretem PKWN

⁶¹ Szerzej na temat ówczesnie tworzonych rad narodowych pisali m.in. A. Ajnenkiel, op. cit., s. 142 i n.; J. Szreniawski, op. cit., s. 11 i n.; Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 106 i n.

⁶² Ustawa z dnia 3 I 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 IX 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 19). Zob. też Obwieszczenie Prezydenta Krajowej Rady Narodowej z 14 I 1946 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944 Nr 3, poz. 26).

⁶³ System terenowych organów przedstawicielskich tworzyły: Krajowa Rada Narodowa wraz z podległymi jej radami narodowymi (wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi) i ich prezydiami wybieranymi z własnego grona. Wprowadzona zmiana w określeniu istoty rad narodowych w doktrynie początkowo nie była przyjmowana jednoznacznie. Spór zapoczątkowany przez W. Morawskiego toczył się głównie wokół tego, czy ówczesne rady narodowe były jedynie organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego czy też były to organy nasycone cechami właściwymi dla ustroju socjalistycznego (W. Morawski, w: *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954, s. 44 i n.). Zgodności nie było także w kwestii ustalenia znaczenia roli samorządu terytorialnego jako czynnika demokracji, co podkreślali m.in. E. Wichura-Zajdel, *Ludzie społeczni. Rady narodowe w Polsce współczesnej*, Katowice 1949, s. 32 i n.; C. Ura, op. cit. W ocenie niektórych autorów, zob. np. S. Gebert, *Rady narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971, s. 23; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 16, dominował natomiast pogląd o istotnej roli organów administracji rządowej w systemie modelu socjalistycznego zarządzania.

Organem wykonawczym ówczesnych rad narodowych było ich prezydium. Prezydium kierowało pracą rady narodowej, reprezentowało ją na zewnątrz, sprawowało bieżącą kontrolę społeczną nad wojewodą (starostą), a także poza dbałością o przygotowanie obrad plenarnych rady dozorowało wykonanie jej uchwał, koordynowało i pomagało komisjom rady. Szerzej o ówczesnej roli prezydium zob. m.in. K. Biskupski, J. Starościak, *Rady narodowe. Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, Warszawa 1946, s. 49, 88; W. Morawski, op. cit., s. 58–60; Z. Rybicki, *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1965, s. 269–270.

z dnia 23 listopada o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁶⁴ administrację samorządową, tworząc w ten sposób iluzję nawiązania do polskiego, w klasycznym rozumieniu, dualizmu w administracji lokalnej. Pewne odrębności zachowano jedynie (przejściowo) na obszarach odzyskanych Ziemi Północnych i Zachodnich, przez powierzenie kompetencji Ministrowi Ziemi Odzyskanych (w miejsce Ministra Administracji Publicznej). Na tych terenach funkcję organów administracji rządowej ogólnej początkowo powierzono okręgowym i obwodowym pełnomocnikom rządu, od wejścia w życie dekretu o zarządzie Ziemi Odzyskanych⁶⁵ – wojewodom i starostom (art. 6), z szerokim zwierzchnim kierownictwem nad wszystkimi działami zarządu państwowego (art. 2) i prawem wydawania w tym zakresie służbowych zarządzeń wszystkim władzom, urzędom i organom urzędowym w granicach zakresu działania Ministerstwa Ziemi Odzyskanych (art. 7).

3. Wojewoda w systemie terenowych organów w latach 1944–1950

Instytucję wojewody (również starosty) – jako jednoosobowy organ ściśle podporządkowany organom administracji centralnej przywrócono Dekretem PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji⁶⁶. Niecały miesiąc później (11 września 1944 r.) ustawą uzupełniono system administracji rządowej instytucją rad narodowych (określanych jako tymczasowe organy uchwałodawcze i samorządowe⁶⁷), a niespełna dwa miesiące później (23 listopada 1944 r.⁶⁸) reaktywowano, w drodze dekretu, pochodzącą z okresu międzywojennego instytucję administracji samorządowej. Niewątpliwie dekret ten rozwijał i umacniał pozycję rad narodowych jako

⁶⁴ Dz.U. 1933 Nr 14, poz. 74. Ustawę tę uchylono 13 IV 1950 r. Ustawą z dnia 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130).

⁶⁵ Dekret z dnia 13 XI 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. 1945 Nr 51, poz. 295). Ministrem Ziemi Odzyskanych został sekretarz generalny PZPR i zarazem wicepremier rządu Władysław Gomułka. Ministerstwo Ziemi Odzyskanych istniało do 21 I 1949 r. Zostało zniesione Ustawą z dnia 11 I 1949 r. o scaleniu zarządu Ziemi Odzyskanych z ogólną administracją państwową (Dz.U. 1949 Nr 4, poz. 22).

⁶⁶ Dz.U. 1944 Nr 2, poz. 8.

⁶⁷ Dz.U. 1944 Nr 5, poz. 22.

⁶⁸ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. 1944 Nr 14, poz. 74).

reprezentantów samorządu terytorialnego. Na mocy dekretu z 23 listopada 1944 r. utworzono organy samorządu terytorialnego na obszarze całego kraju i na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego, włącznie z samorządem stopnia wojewódzkiego⁶⁹.

Rady narodowe, jako organy przedstawicielstwa ludności były organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego⁷⁰, a zarazem (od 1946 r.⁷¹) organami planowania działalności publicznej oraz kontroli nad działalnością rządowych i samorządowych organów wykonawczych. Organami wykonawczymi tego samorządu były w województwach wydziały wojewódzkie, którym z urzędu przewodniczyli wojewodowie lub ich zastępcy.

W ten sposób w latach 1944–1950 organizację organów zarządu terenowego charakteryzowało istnienie rad narodowych i ich własnych organów, jako nowych w swej treści instytucji, oraz dwóch pionów administracji: rządowej i samorządowej.

Dekret z 21 sierpnia 1944 r. w prawie niezmienionej postaci utrzymał zasady organizacyjne administracji rządowej, określone Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r.⁷² Normował jednak inaczej (3.1.) tryb powoływania i odwoływania wojewodów oraz (3.2.) przy zachowaniu niemal dotychczasowych kompetencji i zadań, (3.3.) ich stosunek do terenowych organów przedstawicielskich – rad narodowych, i pozycji w strukturze administracji samorządowej. Przepisom tego dekretu nie podlegali w okresie przejściowym (3.4.) wojewodowie, których właściwość miejscowa rozciągała się na obszarze tzw. Ziemi Odzyskanych.

Do 6 maja 1945 r. na odmiennych zasadach zorganizowana była także administracja Śląska⁷³.

⁶⁹ W pewnym zakresie zrealizowano zatem postanowienie art. 65 konstytucji marcowej, zapowiadającej powołanie samorządu również na szczeblu wojewódzkim.

⁷⁰ W. Witkowski trafnie podkreśla, że „[p]ołączenie systemu rad narodowych [...] z tradycyjnymi rozwiązaniami samorządu terytorialnego stanowiło [...] niewątpliwie decyzję polityczną o wydzwieku propagandowym – mającym upowszechnić obce ustrojowe rady wśród opinii publicznej”. W. Witkowski, op. cit., s. 424.

⁷¹ Ustawa z dnia 3 I 1946 r. o zmianie ustawy z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 19).

⁷² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 I. 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. 1928 Nr 11, poz. 86 ze zm.).

⁷³ Odrębny ustrój województwa śląskiego wprowadzony ustawą z 15 VI 1920 r. (Dz.U. 1920 Nr 75, poz. 97) zniesiono Ustawą konstytucyjną z dnia 6 V 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego (Dz. 1945 Nr 17, poz. 92). Szerzej

3.1. Powoływanie i odwoływanie wojewody

Wojewodę, jako kierownika urzędu wojewódzkiego (art. 1)⁷⁴, powoływał (mianował) i odwoływał PKWN na wniosek kierownika (ministra) resortu administracji publicznej, od 31 grudnia 1944 r. czynił to Rząd Tymczasowy na wniosek Ministra Administracji Publicznej. Zgodnie zaś z Ustawą Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 pkt 7 Dekretu z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej⁷⁵ wojewodów mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Administracji Publicznej w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Przepisy obu dekretów jednocześnie przewidywały obowiązek zasięgania opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej⁷⁶. Włączenie czynnika społecznego do trybu powoływania terenowych organów administracji ogólnej było istotnym *novum* w porównaniu z okresem międzywojennym. Był to wpływ słaby w prawnym założeniu. Radom przysługiwał głos opiniodawczy, który w praktyce okazał się jeszcze słabszy, choć twierdzono również, że opinia wojewódzkiej rady narodowej o kandydacie na stanowisko wojewody dla organu powołującego (mianującego) miała charakter wiążący. Jak pisał m.in. J. Starościk, z racji tego „[...] że rady narodowe poza złożeniem opinii o mianowaniu uprawnione są do składania wniosków o odwoływanie [...] wojewodów i że w stosunku do wojewody [...] mianowanego wbrew opinii rady rada mogłaby niezwłocznie wystąpić z wnioskiem o odwołanie – praktyka stała na stanowisku, że opinia rady narodowej przy mianowaniu

zob. K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 28 i n.

⁷⁴ W świetle Rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. wojewoda był organem drugiej instancji, a urząd wojewódzki jego aparatem pomocniczym. Zgodnie z brzmieniem art. 1 Dekretu z 21 VIII 1944 r. organem administracji był urząd wojewódzki, a wojewoda jego kierownikiem. Przy niejasności tego postanowienia trafnie w literaturze przedmiotu stawiano pytanie, czy organem administracji ogólnej II instancji był wojewoda czy urząd wojewódzki. Słusznie również podkreślano, że zgodnie z postanowieniami dekretu (nie tylko jego art. 1) organem administracji II instancji był wojewoda, a urząd wojewódzki tylko aparatem pracy tego organu. Por. np. J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 43; J. Starościk, *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1949, s. 76.

⁷⁵ Dz.U. 1948 Nr 50, poz. 381; dekret wszedł w życie z dniem 1 I 1949 r.

⁷⁶ Również po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady narodowej Minister Administracji Publicznej powoływał zastępcę wojewody.

wojewodów [...] jest opinią o charakterze wiążącym⁷⁷. Nie sposób nie dostrzec w tym nazbyt szerokiej wykładni przepisu normującego obsadę stanowiska wojewody. Warunek ten mógłby bowiem zostać spełniony (bądź nie) dopiero wtedy, gdyby rada zechciała, z własnej inicjatywy (lub z inicjatywy jednej z rad powiatowych danego województwa), wystąpić z wnioskiem o odwołanie wojewody. Z uprawdopodobnienia prawnej możliwości takiego zachowania się rady w żadnym razie nie można wyprowadzać tezy, że opinia rady o kandydacie ma charakter wiążący. Opinia rady o kandydacie na stanowisko wojewody i jego odwołanie z inicjatywy własnej rady to nie są działania (czynności) tożsame. To prawda, przepisy nie wskazywały przesłanek uzasadniających wystąpienie przez radę z własnej inicjatywy z wnioskiem o odwołanie wojewody. Nie oznacza to wszakże, że dla odwołania wojewody wystarczyło jedynie jej niezadowolenie z kandydata, a nie ocena działań już powołanego (mianowanego) wojewody.

Odwołanie wojewody przez organ powołujący następowało na wniosek Ministra Administracji Publicznej. Rada wojewódzka mogła żądać ustąpienia wojewody, występując z inicjatywy własnej lub jednej z powiatowych rad narodowych danego województwa (art. 2⁷⁸).

3.2. Kompetencje i zadania wojewody

Wojewoda, tak jak w okresie międzywojennym, był przedstawicielem rządu i szefem zespolonych organów administracji ogólnej⁷⁹.

Z tytułu pełnienia pierwszej z funkcji wojewoda: (1) reprezentował Radę Ministrów podczas uroczystych wystąpień, pod warunkiem że Prezes Rady Ministrów nie ustanowił specjalnego delegata. Na pojawiającą się wówczas wątpliwość, czy funkcji tej nie powinien sprawować przewodniczący wojewódzkiej rady narodowej wskazywano jednoznacznie, iż jest to uprawnienie wojewody⁸⁰; (2) koordynował działalność admi-

⁷⁷ M. Jaroszyński, op. cit., s. 17; J. Starościk, op. cit., s. 77.

⁷⁸ Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 31 XII 1948 r. z mocy art. 6 Dekretu z dnia 25 X 1948 r. o zmianie ustawy z 17 II 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1948 Nr 50, poz. 381).

⁷⁹ Obok organów administracji ogólnej (wojewodów i starostów), czyli tzw. organów administracji zespolonej działały liczne samodzielne organy rządowej administracji niezespolonej, np. urzędy prasy i propagandy, organy administracji finansowej (izby i urzędy skarbowe).

⁸⁰ J. Starościk, op. cit., s. 78.

nistracji na obszarze województwa zgodnie z linią działalności rządu; (3) sprawował ogólny nadzór nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego (ograniczony do pracowników państwowych pozostających w stosunku publicznoprawnym przewidzianym ustawą z dnia 17 lutego 1922 r.⁸¹), a ponadto (4) uzgadniał działalność administracji cywilnej (zespolonej i niezespolej) oraz interesy gospodarcze województwa z potrzebami obrony Państwa.

Wojewoda jako szef administracji ogólnej drugiej instancji kierował bezpośrednio działami administracji zespolonej, w rozmiarze zbliżonym do wyznaczonego przepisami okresu międzywojennego (rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r.), i z tego tytułu był uprawniony do wydawania wytycznych starostom, wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji w postępowaniu odwoławczym od decyzji starostów, był też wykonawcą poleceń i wytycznych organów centralnych. W jego gestii spoczywało nadto prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw, w sytuacjach przez nie przewidzianych, a także rozporządzeń porządkowych. Te ostatnie wojewoda mógł wydawać w sprawach normujących bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w województwie⁸².

W wyniku realizacji powierzonych kompetencji i zadań wojewodzie podlegały zatem służbowo i organizacyjnie sprawy resortu administracji publicznej, chyba że ich wykonanie leżało w gestii innego resortu. Sam zaś podlegał organizacyjnie i służbowo Ministrowi Administracji Publicznej i był funkcjonalnie zależny od szefów różnych resortów.

⁸¹ W istocie uprawnienia wojewody nie dotyczyły znacznej liczby pracowników administracji, w tym okresie zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej. Szerzej zob. B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 44.

⁸² Prawo wydawania przez wojewodę rozporządzeń porządkowych zostało znacznie uszczuplone przez wyłączenie spod jego kompetencji dbałości o sprawy bezpieczeństwa w województwie (od 1928 r. do kompetencji wojewody należała nadto troska o spokój i porządek publiczny) wobec utworzenia niezespolejonych urzędów bezpieczeństwa publicznego (począwszy od połowy 1944 r., od 1 I 1945 r. – Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego) oraz usytuowania korpusu milicji wyłączającego jego podległość wojewodzie. Mocą Dekretu PKWN z 7 X 1944 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. 1944 Nr 7, poz. 33) milicja stała się prawnopubliczną formacją służby Bezpieczeństwa Publicznego podległą kierownikowi resortu bezpieczeństwa publicznego (art. 1 i 4), poddaną kontroli społecznej rad narodowych za pośrednictwem swoich prezydiów (art. 7). O służbie bezpieczeństwa tego okresu zob. m.in. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 16 i n.

Pełnienie przez wojewodę obu tych funkcji na tle stosowania dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r. oraz ustawy z 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych – częściowo zmieniających rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. w praktyce budziło wątpliwość co do jego roli i stanowiska w województwie. Wątpliwość tę (podniesioną przez jedno z ówczesnych ministerstw) uzasadniano postanowieniami dekretu PKWN w zakresie powoływania i odwoływania wojewody oraz ustawy z 1944 r. poddającymi wojewodę społecznej kontroli rady, jak i uchwałom i jej decyzjom w zakresie spraw samorządowych, uchylającymi bądź zmieniającymi postanowienia art. 9 i następnych rozporządzenia z 1928 r. w odniesieniu do stanowiska wojewody. Wątpliwości tych nie podzielił ówczesny Prezes Rady Ministrów (E. Osóbka-Morawski), apelując do ministrów w drodze Komunikatu o ścisłe przestrzeganie stanowiska prawnego, zgodnie z którym „[w]ojewoda jest nadal przedstawicielem Rządu i Szefem administracji ogólnej. Jako przedstawiciel Rządu wojewoda ma prawo i obowiązek wyłącznego reprezentowania rządu oraz koordynowania działalności całej administracji państwowej na obszarze województwa w myśl programu działania rządu. Pod tym względem uprawnienia wojewody w niczym nie zostały naruszone [...]”⁸³.

Tak jak w okresie międzywojennym aparatem pracy wojewody był nadal urząd wojewódzki, którym kierował on jednoosobowo. W jego skład wchodziły działy lub wydziały z zakresem czynności określonym statutem organizacyjnym. I na tym kończyły się podobieństwa rozwiązań.

3.3. Stosunek wojewody do terenowych organów przedstawicielskich – rad narodowych i jego pozycja w strukturze administracji samorządowej

Wprowadzenie rad narodowych (wrzesień 1944 r.) oraz nowe ukształtowanie w terenie ustroju administracji samorządowej (listopad 1944 r.) nie pozwalało na analogię do dotychczasowego stosunku między wojewodą a ogniwami samorządowymi⁸⁴. Rady narodowe stały się tymczasowymi, uchwałodawczymi organami samorządowymi,

⁸³ Okólnik nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 X 1945 r. w sprawie stanowiska wojewody (Dz. Urz. Min. Oświaty Nr 5, poz. 213).

⁸⁴ Zob. też A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 129 i n.

realizującymi – poza sprawami z zakresu samorządu – kompetencje właściwe dla organów władzy państwowej⁸⁵, przy ich wzmocnieniu począwszy od stycznia 1946 r.⁸⁶ Wojewodę poddano kontroli społecznej wojewódzkiej rady narodowej (ściślej jej prezydium) i zobowiązano do składania jej okresowych sprawozdań z ogólnej linii swojej działalności. Wojewoda przestał być przewodniczącym rady wojewódzkiej (z tytułu zajmowanego stanowiska w skład wojewódzkiej rady narodowej jednak wchodził), funkcję tę przejęło wybierane przez radę prezydium, jemu natomiast przepisy powierzyły pełnienie funkcji przewodniczącego wydziału wojewódzkiego samorządu. I z racji tej funkcji wojewoda we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie kompetencji samorządu terytorialnego podlegał wojewódzkiej radzie narodowej.

Zasadnicza różnica wyrażała się nadto w tym, że wydział wojewódzki (kolegialny organ administracji samorządowej) był wykonawczym organem wojewódzkiej rady narodowej przez nią wybieranym. Przyznanie radzie uprawnień w sprawach związanych z obsadą stanowiska wojewody miało tu zatem istotne znaczenie. Wojewoda jako przewodniczący wydziału wojewódzkiego reprezentował bowiem ten organ na zewnątrz, podejmował jednoosobowo, w wypadkach niecierpiących zwłoki, niezbędne zarządzenia w sprawach należących do zakresu działania wydziału. Jednakże funkcja przewodniczącego wydziału wojewódzkiego także wojewodzie umożliwia (pośrednio) wpływ na pracę i funkcjonowanie samej rady. Do wydziałów należało bowiem m.in.: przygotowywanie spraw mających wejść pod obrady rady lub jej prezydium, wykonywanie uchwał tych organów, wykonywanie na zlecenie rady lub prezydium kontroli nad działalnością organów wykonawczych samorządu niższego stopnia. Nie bez znaczenia było i to, że wszystkie

⁸⁵ M. Jaroszyński pisał, iż „[k]ontrola jest bardzo istotnym atrybutem władzy. Sprawując ją nad całą administracją i gospodarką publiczną, rady narodowe wykraczały daleko poza granice funkcji samorządu terytorialnego i stawały się terenowymi organami władzy państwowej” – M. Jaroszyński, op. cit., s. 23. Zob. też J. Starościak, op. cit., s. 76. Na poglądy przeciwne wskazuje W. Morawski, op. cit., s. 92 i n.

⁸⁶ Znowelizowanie ustawy z września 1944 r. o radach narodowych Ustawą z dnia 3 I 1946 r. (tekst jedn. Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 26) i nadanie jej art. 1 nowego brzmienia (§ 2 art. 1) pozwalało na przyjęcie poglądu, że „[z]mieniony art. 1 nie rozróżniał już funkcji państwowych i samorządowych realizowanych przez rady narodowe”. Takie postrzeganie problemu służyła propagandowo głoszona ówczesnie teza, iż „[s]amorząd jest częścią składową państwa ludowego [...] formą wiązania najszerszych mas ludowych z aparatem państwowym” – L. Lewandowska-Malec, *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)*, w: *Parlamentaryzm i prawoznawstwo przez wieki*, pod red. J. Malca, W. Uruszczaka, Kraków 1999, s. 246 i n.

czynności biurowe wydziału wojewódzkiego załatwiał właściwy urząd wojewódzki – aparat pomocniczy wojewody⁸⁷.

Obraz administracji terenowej lat 1944–1950 był zatem tylko pozornie podobny do obrazu administracji z okresu międzywojennego. W koncepcji ustrojowej zarysowanej w ustawodawstwie tego okresu nastąpiła istotna zmiana wzajemnych stosunków pomiędzy czynnikiem o charakterze przedstawicielskim a organami administracji rządowej. Zmiana ta wynikała z ustalenia decydującej pozycji organów typu przedstawicielskiego – rad narodowych. W okresie międzywojennym jednostkami typu przedstawicielskiego były organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Ich podstawowe zadanie sprowadzało się do reprezentowania interesów lokalnych dotyczących realizowania niektórych obowiązków administracji terenowej. Nadzór nad organami samorządu wojewódzkiego – na tych obszarach, gdzie organy te działały – sprawował wojewoda. Równocześnie pełnił on funkcję przewodniczącego samorządowych organów uchwałodawczego i wykonawczego. Tak więc nadzór wojewody wykonywany w ramach jego uprawnień jako organu administracji ogólnej i przedstawiciela rządu był uzupełniony jego osobistą pozycją w samych organach samorządowych. Po 1944 r. wojewoda przestał już stanowić jedyny organ reprezentujący władzę państwową w województwie. Zmiana struktury organów niezespólnych⁸⁸ ograniczała uprawnienia wojewody, przede wszystkim

⁸⁷ Dekret z 15 IX 1948 r. w sprawie pełnienia czynności dotyczących spraw należących do związków samorządu terytorialnego przez pracowników urzędów administracji ogólnej (Dz.U. 1948 Nr 44, poz. 316).

⁸⁸ Nastąpiło zniesienie dotychczasowej odrębności niektórych terenowych organów administracji niezespólonej, podległych: Ministerstwu Finansów (z wyjątkiem administracji cel i ochrony skarbowej), Ministerstwu Oświaty, Pracy i Opieki Społecznej oraz terenowych ogniw Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Zniesione organy włączono do rad narodowych i odtąd nazywano organami administracji niepodporządkowanej radom narodowym (w miejsce nazwy organy administracji niezespólonej). Tym samym do kompetencji rad narodowych włączono zakres spraw dotyczących: oświaty ogólnokształcącej na szczeblu szkół podstawowych i średnich, oświaty pozaszkolnej, częściowo oświaty zawodowej, zdrowia, pracy, opieki społecznej i zatrudnienia, administracji finansowej, terenowego planowania gospodarczego, a także sprawy należące do właściwości organów samorządu terytorialnego. Ponadto do zakresu kompetencji rad narodowych włączono sprawy: administracji wewnętrznej, w tym nadzór nad działalnością Milicji Obywatelskiej, sprawy porządku publicznego, ewidencji ludności, zgromadzeń, stowarzyszeń, wyznaniowe, sprawy wojskowe regulowane przez organy cywilne, orzecznictwo karno-administracyjne, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, kierowanie sprawami przemysłu terenowego i rzemiosła, administracji rolnictwa i rybołówstwa słodkowodnego, administracji handlu wewnętrznego, nadzoru

jednak powołano rady narodowe, które stanowiły czynnik reprezentujący w sposób bezpośredni władzę miejscowego społeczeństwa⁸⁹.

Praktyka ówczesnego okresu wskazywała jednak, że niejednokrotnie bądź na skutek słabości nowego w warunkach polskich systemu rad narodowych, bądź autorytetu rad wojewoda omijał terenowe organy przedstawicielskie, załatwiając sprawy leżące w zakresie kompetencji wojewódzkiej rady narodowej. Takie postępowanie wojewody (jako przewodniczącego wydziału wojewódzkiego) przyczyniało się niejednokrotnie do podważania nadrzędnej pozycji rady. Na powstanie tych tendencji wpływał również i ten fakt, że ustawa z 1944 r. o radach nie nazywała rad organami władzy państwowej w terenie, lecz „organami planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi” (§ 2 znowelizowanego art. 1⁹⁰). Uprawnienia kontrolne rady, jak też w sprawach powoływania i odwoływania wojewody nie mogły przez samo ich ustanowienie zmieniać faktycznego układu stosunków pomiędzy radą narodową a wojewodą. Przypomnieć należy także przyzwyczajenia wywodzące się z okresu międzywojennego. Wojewoda przychodził na pozycję już ustaloną w nawykach administracyjnych i odczuciach społeczeństwa. Rady narodowe natomiast budowały dopiero swoją pozycję, szukając rozwiązań, które by zapewniły należne miejsce organom przedstawicielskim, a jednocześnie nie deprecjonowały w niczym stanowiska wojewody⁹¹. Przejściowe utrzymanie stanowiska wojewody w warunkach powojennych wydawało się zatem najbardziej słusznym rozwiązaniem.

Radykalny zwrot przyniósł 1950 r. – wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁹². Ustawa ta, wzorując się na radzieckim modelu aparatu państwowego⁹³, wprowadziła zasadniczy przełom w strukturze aparatu państwowego (zniesiono organy terenowej administracji państwowej

nad lasami państwowymi, ochrony przyrody i łowiectwa, administracji budownictwa i nadzoru budowlanego. Szerzej zob. Z. Janku, *Terenowe organy administracji państwowej o kompetencji szczególnej / Model prawny i racjonalizacyjny/*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1988, nr 72, s. 31.

⁸⁹ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 17.

⁹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 26.

⁹¹ Z. Rybicki, S. Piątek, op. cit., s. 17.

⁹² Dz.U. Nr 14, poz. 130.

⁹³ Szerzej zob. Z. Leoński, *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 1977, s. 115.

i samorządowej⁹⁴), pod pozorem demokracji zastępujące strukturę tymczasową istniejącą w latach 1944–1950 organizacją trwałą, w zasadzie dostosowaną do zasad demokracji i potrzeb budownictwa socjalistycznego, jak ówczesznie przyjmowano „w warunkach już normalnych”. Ustawa, przyjmując zasadę jednolitości organizacji aparatu państwowego, zniosła organy administracji ogólnej w osobach wojewodów (starostów) wraz z podległymi im urzędami wojewódzkimi (starostwami). Nastąpiło zniesienie wydziałów wojewódzkich (i powiatowych) oraz związków samorządu terytorialnego (art. 32–35⁹⁵). Kompetencje wyżej wymienionych organów i urzędów, ustawa przekazała prezydiom rad narodowych, kolegialnym organom wykonawczo-zarządzającym wybieranym i odwoływanym przez rady (art. 37)⁹⁶.

Rady narodowe jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej miały na swoim terenie kierować działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną (art. 6 pkt 1). Prezydium rad narodowych sprawowały wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej na obszarze objętym właściwością rad (art. 16) w ramach obowiązujących przepisów, stosownie do uchwał swych rad oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami władz zwierzchnich (art. 5). Prezydium wojewódzkich rad narodowych przejęły kompetencje wojewodów (art. 41 pkt 1).

3.4. Odrębności w sytuacji prawnej wojewodów

Dekretem PKWN z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych⁹⁷ utworzono Ministerstwo Ziemi Odzyskanych oraz określono odmiennie tryb obsady stanowiska wojewodów i zakresy ich działania.

Zgodnie z nim wojewodę powoływała i odwoływała Rada Ministrów na wniosek Ministra Ziemi Odzyskanych. Przy czym wojewodów,

⁹⁴ M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 1–2, s. 18–28.

⁹⁵ Zniesione zostały także stanowiska: wicewojewody, wicestarosty, prezydenta i wiceprezydenta miasta, burmistrza, wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego. Zniesiono także wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne, urzędy wojewódzkie i starostwa, wszystkie terenowe władze pierwszej i drugiej instancji podległe ministrom: finansów, oświaty oraz pracy i opieki społecznej i państwowej komisji planowania gospodarczego. Ich zakres działania przejęły rady narodowe.

⁹⁶ Ich skład oraz podział pracy i tryb działania określała Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. – Instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych (M.P. Nr A-57, poz. 654 ze zm.).

⁹⁷ Dz.U. 1945 Nr 51, poz. 295.

których województwa obejmowały tylko częściowo Ziemie Odzyskane, powoływała Rada Ministrów na wniosek Ministra Ziem Odzyskanych i Ministra Administracji Publicznej (art. 6). Dekret o zarządzie Ziem Odzyskanych nie normował kwestii rad narodowych, nie przewidywał tym samym ich udziału w procesie obsady stanowiska wojewody (powoływania i odwoływania).

Odrębności dotyczyły także zakresu kompetencji wojewodów na obszarze tych Ziem⁹⁸ (Zachodnich i Północnych wyłączonych spod kompetencji Ministra Administracji Publicznej). Z przepisów dekretu wynika bowiem, że wojewodowie sprawowali „[k]ażdy w swoim okręgu administracyjnym – zwierzchnie kierownictwo nad wszystkimi działami zarządu państwowego i mieli prawo wydawania w tym zakresie służbowych zarządzeń wszystkim władzom, urzędom i organom urzędowym w granicach działania Ministra Ziem Odzyskanych” (art. 7). Zgodnie z tym przepisem w związku z art. 2 oznaczało to, iż do wojewody należały sprawy: przeprowadzenia planowej akcji przesiedleńczej, zaopatrywania ludności w przedmioty służące do zaspokajania jej potrzeb gospodarczych, zarządu mieniem ponemieckim, koordynowania oraz inicjowania działalności organów administracji niespolonej, administracja województwem. Za ich realizację wojewoda służbowo odpowiadał przed Ministrem Ziem Odzyskanych. Zakres kompetencji wojewodów tych ziem był zatem znacznie szerszy niż pozostałych wojewodów. Zajmowali oni, zwłaszcza że nie od początku tworzone rady narodowe, główną pozycję w systemie terenowych organów państwowych. Ten stan przejściowy trwał do czasu uchylecia dekretu z 13 listopada 1945 r. Ustawą z dnia 11 stycznia 1949 r. o scaleniu zarządu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową⁹⁹. Mocą tej ustawy wojewoda został poddany przepisom prawnym obowiązującym na pozostałych terenach Polski Ludowej. W istocie był to okres krótki, trwał bowiem do dnia wejścia w życie ustawy marcowej z 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

⁹⁸ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 V 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziem Odzyskanych (Dz.U. 1946 Nr 28, poz. 177) wprowadzono z dniem 28 VI tymczasowy podział Ziem Odzyskanych na trzy województwa: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie.

⁹⁹ Ustawą z dnia 11 I 1949 r. o scaleniu Zarządu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową zniesiono Ministerstwo Ziem Odzyskanych – art. 1 (Dz.U. 1949 Nr 4, poz. 22).

Podsumowanie

Wybuch II wojny światowej i jej przebieg przerwały funkcjonowanie polskich instytucji państwowych i administracyjnych z okresu II Rzeczypospolitej. Wprawdzie polskie władze najwyższe działały na uchodźstwie, ich wpływ na kształt ustrojowych rozwiązań w Polsce, mimo znaczących wysiłków i zadań przez nie podejmowanych, słabł w obliczu ekspansywnej polityki Moskwy wobec Polski.

Proces tworzenia w Polsce ludowych władz najwyższych rozpoczął się już w 1944 r. Z inicjatywy przedstawicieli obozu komunistycznego powołano Krajową Radę Narodową (jako tymczasowy parlament), a pół roku później, za wiedzą i zgodą Kremla, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (jako tymczasową władzę wykonawczą). W opozycji do polskiego rządu emigracyjnego i jego delegatury w kraju w grudniu 1944 r. utworzono Rząd Tymczasowy – politycznie odpowiedzialny przed Krajową Radą Narodową. Kierunek przemian był więc już wyznaczony. Niemniej to kwestia składu rządu stała się m.in. osią sporu. Wprawdzie o ostatecznym kształcie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (utworzonego w połowie 1945 r.) zdecydowały w Jałcie trzy wielkie mocarstwa, wątpliwości co do interpretacji podjętych uchwał podnosił w tym zakresie J. Stalin. Kompromisowość przyjętych rozwiązań (w wyniku przeciągających się wówczas spotkań trzech mocarstw) zdecydowanie dawało zadowolenie stronie rosyjskiej. Uwzględnieniu interesów strony rosyjskiej dowodziły również postanowienia układu poczdamskiego. Na jego mocy Polskę pozbawiono 20% jej dotychczasowego terytorium. Za milczącą zgodą i kompromisową postawą Zachodu w zamian za przyłączenie Ziemi Północnych i Zachodnich do Polski (wyznaczonej granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej) i wysiedlenie z tych terytoriów ludności niemieckiej, co miało sprzyjać tworzeniu klimatu wrogości między Polską a Niemcami, Polskę skazano na skomunizowanie. Służyło temu także wyznaczenie na podstawie linii Curzona, zgodnie z żądaniami radzieckimi, już w 1944 r. przez działaczy PKWN wschodniej granicy zaakceptowanej i formalnie zatwierdzonej podpisaną 16 sierpnia 1945 r. w Moskwie umową graniczną między Polską a ZSRR. Poza granicami Polski znalazły się wówczas dwa prężne polskie miasta: Wilno i Lwów.

Proces budowy ustrojowych organów państwowych był zatem, począwszy od 1944 r. podporządkowany oczekiwaniom państwa radzieckiego. Jedyne fasadą było odwoływanie się przez PKWN do konstytucji

marcowej. Od jej postanowień odbiegała ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, określony przez sejm ustroj naczelnych organów państwa oraz ustroj i konstytucyjnie oraz ustawowo określone zasady funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej. Ustroj najwyższych organów państwowych normowała tzw. konstytucja lutowa z 1947 r.

Ten sposób myślenia nie był też obcy wobec sprawy lokalnych organów władzy. Począwszy od września 1944 r. organami terenowej władzy państwowej były rady narodowe odpowiedniego stopnia. Wprowadzenie do lokalnego zarządu państwowego jesienią 1944 r. obcej (wzorowanej na rozwiązaniach radzieckich) instytucji – rad narodowych bez wątpienia świadczyło o ugruntowaniu i kierunku przeobrażeń dokonujących się w Polsce również i na tym poziomie władzy. Przed wrześniem 1944 r. konspiracyjnie utworzone i działające rady narodowe nie były jednak zdolne do wykorzystania danego im potencjału. W sierpniu 1944 r. reaktywowano instytucję wojewody (i starosty) jako organy administracji ogólnej. Dwa lata później (1946) wzmocniono pozycję rad, by począwszy od roku 1950 kolejną reformą wdrożyć rozwiązania służące koncepcji ustroju administracji terenowej opartej już wyłącznie na radach narodowych.

Do roku 1950 wojewoda nadal stanowił nieodłączny element ustroju terenowego. I choć jego szeroki zakres funkcji i zadań oparto, poza niektórymi zmianami, na przepisach z okresu Polski międzywojnia, od roku 1944 instytucję wojewody włączono w inny układ organizacyjny: system organów przedstawicielskich, opartych na wzorcach państw ludowych.

Na tę odmienną pozycję wojewody złożyło się szereg przyczyn, przede wszystkim przeobrażenia ustroju politycznego i organizacji lokalnego zarządu państwowego. W odróżnieniu od okresu II Rzeczypospolitej, w którym pozycja wojewody była silna, w pierwszych latach bytu Polski socjalistycznej można zauważyć tendencję odwrotną. Wojewoda nie stanowił już jedyne go organu reprezentującego władzę państwową w województwie. Zmiana struktury organów terenowych, a przede wszystkim jednak powołanie rad narodowych zmieniło pozycję organów reprezentujących czynnik społeczny wobec organów administracji państwowej. Z punktu widzenia formalnego w jakimś stopniu podporządkowano wojewodę – choć podlegał on nadal właściwym ministrom – czynnikowi społecznemu (wojewódzkiej radzie narodowej). Jedynie na Ziemiach Odzyskanych, gdzie nie od razu tworzone rady, wojewoda zajmował nadal kluczową pozycję w systemie

terenowych organów państwowych. Nie głowa państwa, lecz rząd był organem właściwym w sprawach związanych z obsadą stanowiska wojewody. Powołanie wojewody wymagało już opinii rady o kandydacie. Radę wyposażono również w kompetencje w zakresie kontroli społecznej działalności wojewody. W praktyce wpływ wojewódzkiej rady narodowej na działalność wojewody był słaby. Wojewoda nadal stanowił główny element w systemie organizacyjnym terenowego aparatu państwowego. Tak jak w okresie międzywojennym był szefem administracji ogólnej (zespolonej), reprezentantem rządu w terenie oraz przewodniczącym organu wykonawczego samorządu. Z kompetencji wojewody wyłączono jednak sprawowanie nadzoru nad organami samorządu terytorialnego.

THE VOIVODE IN THE PROCESS OF THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE TRANSFORMATION OF 'PEOPLE'S POLAND' IN THE YEARS 1944–1950

Summary

The article considers the legal status of the voivode in post-war Poland ruined by the Nazi occupation, deprived of its own administrative apparatus (from 1939) and the construction of this position from scratch under new rules dictated by Moscow (from 1944).

This periodisation was not matched by the ability to preserve Poland's administrative apparatus. In occupied Poland, this function was not fulfilled by the highest Polish authorities in exile and their expatriate branches in the country. This opened the way for Moscow (strengthened by an amenable attitude from the Allies) to build the 'People's Poland' (1) with an apparatus of supreme power (in the period before and after the enactment of the February Constitution) and (2) local, decentralised power (from 1944 based on national councils, and until 1950, also based in general administrative bodies – voivodes, starosts and local government administration).

The author refers to both spheres of legal activity in the process of constructing this administrative apparatus. In chronological order, she discusses the basic legal acts enacted by the supreme authorities of the time. She focuses her attention primarily on acts directly concerning local administration, with particular emphasis on the institution of the voivode, which from 1944 was incorporated into the system of national councils, following the example of 'people's' states.

This analysis enables the conclusion to be drawn that the legal conditions at the time changed the legal status of the voivode, who was nominated by the government (and thus not the head of state). Appointing the voivode required an opinion from the competent national council. The council was empowered with the right of social control over the activities of the voivode. In practice, the influence of the voivodeship national council on the activities of the voivode was weak.

The voivode was still the main element in the organisational system of the state's local administrative apparatus as the representative of the government at the local level, the head of the general (composite) administration and the chairman of the executive body of the local government. The voivode's competences excluded that of supervising local government bodies. In the years 1945–1949, a different status applied to the governors of the Recovered Territories.

Keywords: political and systemic transformations of the highest state authorities – construction of administration at the local level - legal position and role of the voivode in 'People's Poland'

BIBLIOGRAFIA

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975.
- Albert A., *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 1 (1914–1945), Warszawa 1995.
- Albert A., *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 2 (1945–1993), Warszawa 1995.
- Biskupski K., Starościk J., *Rady narodowe. Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, Warszawa 1946.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
- Dawidowicz Z., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.
- Działocha K., Trzciniński T., *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- Gebert S., *Rady narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971.
- Hułas M., *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996.
- Janku Z., *Terenowe organy administracji państwowej o kompetencji szczególnej /Model prawny i racjonalizacyjny/, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1988, nr 72.*
- Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1961.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX wiek*, Warszawa 1996.
- Kornat M., *Pakt Ribbentrop-Mołotow. Interpretacje, mity, rzeczywistość*, „Dzieje Najnowsze” 2020, t. 52, nr 1, s. 87–120.
- Kornat M., *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.
- Kształtowanie się podstaw programowych Polskiej Partii Robotniczej w latach 1942–1945: wybór materiałów i dokumentów*, oprac. i red. W. Góra, Warszawa 1958.
- Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 1–2, s. 18–28.
- Kulka D., *Problematyka zmiany Konstytucji kwietniowej w czasie II wojny światowej*, s. 1–8, <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles> (dostęp: 15 III 2023).
- Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 46(4), s. 1–16.

- Leoński Z., *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 1977, s. 83–138.
- Lewandowska-Malec L., *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)*, w: *Parlamentaryzm i prawoznawstwo przez wieki*, pod red. J. Malca, W. Uruszczaka, Kraków 1999, s. 245–253.
- Maciejewski T., *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998.
- Morawski W., *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954.
- Mról W., *Terenowy aparat władzy i administracji w świetle ustawodawstwa, doktryny i praktyki (wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania organów lokalnych w województwie rzeszowskim w latach 1944–1950)*, w: *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii. Prace ofiarowane Profesorowi Władysławowi Ćwikowi w czterdziestolecie jego pracy twórczej*, pod red. J. Ciągwy, T. Opas, Rzeszów 1998, s. 167–180.
- Peretiatkowicz A., *Kodeks Polityczny i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Poznań 1946.
- Peretiatkowicz A., *Konstytucja Lutowa, „Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych”*, Poznań 1947, Seria A, nr 5–6.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Prokop K., *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, nr 18(2), s. 203–225.
- Rybicki Z., *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1965.
- Rybicki Z., *Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, nr 15(2), s. 7–39.
- Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Siemaszko K., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania władz Rzeczypospolitej na emigracji w latach 1945–1990*, w: „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2011, nr 2, s. 29–41.
- Skrzydło W., *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, nr 11(2), s. 9–26.
- Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
- Starościak J., *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne*, Warszawa 1949.
- Szreniawski J., *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym*, w: *Z problematyki rad narodowych*, pod red. K. Sanda, Lublin 1962, s. 11–48.
- Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950*, Warszawa 1972.
- Ura E., *Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat*, „Studia Prawa Publicznego” 2023, nr 1(41), s. 13–30.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1933.
- Wichura-Zajdel E., *Ludzie społeczni. Rady narodowe w Polsce współczesnej*, Katowice 1949.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9–53.
- Wójcik S., *Na trzydziestolecie wyborów w Polsce*, „Zeszyty Historyczne” 1978, nr 43(287), s. 16–43.

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI*

Polecenie w administracji publicznej. Wybrane problemy

Wprowadzenie

Administracja publiczna realizuje swoje zadania w sferze zewnętrznej oraz sferze wewnętrznej. Nie ma pełnej zgody co do wyznaczenia kryteriów oddzielających wymienione sfery funkcjonowania administracji publicznej. Najczęściej jako kryterium odróżniające wskazuje się miejsce położenia adresata działań względem struktur administracji publicznej. Jeżeli adresat pozostaje na zewnątrz administracji publicznej, wówczas można uznać, że podejmowane wobec niego działania w formach prawnie przewidzianych odbywają się w sferze zewnętrznej. Z kolei gdy adresat znajduje się wewnątrz systemu administracji publicznej, to podejmowane wobec niego czynności realizowane są w sferze wewnętrznej administracji.

Niemniej można wprowadzić także kryterium przedmiotowe. Wówczas o odrębności omawianych sfer administracji publicznej będzie rozstrzygała okoliczność, czy sprawa, którą należy załatwić, jest sprawą wewnętrzną administracji publicznej, czy też jest to sprawa o charakterze zewnętrznym. Niewątpliwie sprawy z zakresu podległości służbowej oraz podległości organizacyjnej i funkcjonalnej między organami administracji publicznej są sprawami wewnętrznymi.

Typowymi środkami działania w sferze wewnętrznej administracji publicznej są instrukcje, wytyczne, polecenie oraz polecenia służbowe. Interesującym problemem badawczym odnoszącym się do sfery

* Krzysztof Świdorski, dr, Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne w Łodzi, e-mail: kswiderski001@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1722-592X>.

wewnętrznej administracji publicznej jest przedmiot i charakter prawny poleceń. Podążając za koncepcją odróżniającą układ makroadministracyjny i układ mikroadministracyjny, polecenie służbowe można uznać za typowy środek kierownictwa w układzie mikroadministracyjnym¹. Polecenie służbowe bierze swą moc z podległości służbowej pracownika administracji publicznej wobec przełożonego.

Mimo to polecenia wydawane są także w układzie makroadministracyjnym. Zwierzchni organ administracji publicznej za pomocą poleceń wpływa na wykonywanie zadań publicznych przez organ podległy organizacyjnie lub funkcjonalnie. Struktura administracji publicznej zbudowana została na różnych typach powiązań, takich jak: kierownictwo, nadzór, kontrola, współpraca, koordynacja lub zespolenie. Układ stosunków między organami przy załatwianiu konkretnej sprawy może wynikać również wprost z przepisu prawa.

Na instytucję polecenia nie trzeba spoglądać jedynie przez pryzmat schematów wypracowanych w dawnej literaturze², a następnie powtarzanych w wielu opracowaniach. Należy zaproponować refleksję opartą na przeglądzie aktualnego stanu prawodawstwa odnoszącego się do poleceń w administracji publicznej. Na pierwszy plan wysunięty zostanie aspekt praktyczny poleceń, ich zastosowanie jako środka kierownictwa. Wychodząc poza teoretyczne schematy i podręcznikowe klasyfikacje, można dostrzec faktyczną rolę instytucji poleceń, tak jak została ukształtowana z woli ustawodawcy. Na podstawie analizy wybranych regulacji prawnych i przy wsparciu orzecznictwa sądowego można podjąć próbę ustalenia zakresu przedmiotowego poleceń. Znaczenie praktyczne ma także sposób ukształtowania procedury wydawania poleceń i tryb ich reklamacji. Wymienione aspekty determinują funkcję poleceń w układach sterowania w administracji publicznej. Wnioski wpływające z przeglądu regulacji odnoszących się do poleceń mogą stanowić podstawę refleksji o tym, w jaki sposób myśl legislacyjna pojmuje i kształtuje instytucję polecenia. Celem poniższych rozważań jest uchwycenie wybranych aspektów instytucji poleceń i zaproponowanie odpowiedzi na pytania o przedmiot i status prawny poleceń.

¹ Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86–87.

² Np. J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; E. Olejniczak-Szałowska, *Granice obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1981, t. 3, s. 155 i n.

1. Polecenie służbowe – założenia wyjściowe

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na polecenie służbowe. Jest ono uznawane za jedną z najważniejszych wewnętrznych form działania organów administracji publicznej. Zdaniem Z. Niewiadomskiego polecenie służbowe to dyrektywa działania skierowana przez zwierzchnika służbowego do podległego mu pracownika. Podstawę prawną poleceń służbowych stanowią przepisy o podległości służbowej ich adresatów³.

Przeważa stanowisko, że polecenie służbowe to wewnętrzny akt administracyjny⁴. Charakteryzowane jest ono jako akt władczy adresowany do konkretnego pracownika administracji, wiążący prawnie adresata pod rygorem odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej⁵. Polecenie służbowe należy zakwalifikować jako indywidualny akt administracyjny wydawany w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników administracji publicznej⁶. Jego podstawę stanowi ogólne upoważnienie zawarte w ustawach z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego.

Niemniej w piśmiennictwie wypowiedziano pogląd, że choć polecenie służbowe stanowi akt administracyjny, który z reguły charakteryzuje się podwójną konkretnością (adresata i sytuacji), to jednak w tym zakresie może pojawić się wyjątek w postaci polecenia służbowego o charakterze ogólnym, zakwalifikowanego jako generalny akt prawny kierownictwa⁷. Ten sam autor w innej pracy uznaje, że polecenie służbowe jest aktem indywidualnym skierowanym do imiennie oznaczonej osoby. Nie znajduje jednak przeszkód, aby polecenia mogły być wydawane „w pakietach” skierowanych jednocześnie do wielu osób (np. do wszystkich podwładnych wydającego polecenie albo do określonych grup podwładnych). W takim przypadku każdy stosunek prawny powstały na skutek wydania polecenia należy jednak traktować osobno.

³ Z. Niewiadomski, *Wewnętrzne formy działania administracji*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 216.

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 154.

⁵ A. Błaś, *Poglądy doktryny na działania wewnętrzne administracji publicznej*, w: *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 291.

⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Polecenie służbowe*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 547–548.

⁷ W. Góralczyk jr, *Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 745–762.

Zakwestionowanie polecenia przez jednego z podwładnych nie wywoła skutków prawnych odnośnie do sytuacji innych adresatów tego samego „pakietu”⁸. W rezultacie polecenie służbowe pozostaje aktem indywidualnym, zawsze mającym na celu wykonanie konkretnego zadania spoczywającego na organie administracji, w którego urzędzie zostało wydane.

Ponieważ mamy do czynienia z aktem administracyjnym, to nie powinien być on łączony z poleceniem pracowniczym, które jest elementem powszechnego prawa pracy, a nie prawa administracyjnego. Polecenie pracownicze aktualizuje treść stosunku pracy, a polecenie służbowe to prawny obowiązek poddania się jednostronnym aktom zwierzchnika służbowego⁹.

Uprawnienie do wydawania poleceń pracowniczych znajduje umocowanie w charakterze stosunku pracy rozumianego jako stosunek zobowiązaniowy. Istotną cechą pracy jest wykonywanie jej pod kierownictwem pracodawcy (przełożonego), o czym stanowi art. 22 § 1 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁰. Zgodnie z art. 100 § 1 k.p. pracownik ma obowiązek stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Polecenie przełożonego należy do podstawowych instrumentów kierowania procesem pracy, obok takich instytucji prawa pracy, jak regulamin pracy, regulamin organizacyjny czy zakres czynności pracownika. Polecenia wydane pracownikowi stanowią konkretyzację i aktualizację obowiązków przyjętych przez pracownika w umowie o pracę.

Prawo pracy wyewoluowało z instytucji prawa cywilnego i jest na ogół traktowane jako autonomiczna część prawa prywatnego. Ten związek widoczny jest również współcześnie poprzez zamieszczone w art. 300 k.p. odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego w sprawach stosunku pracy nieunormowanych przepisami prawa pracy. Nie zaskakuje zatem teza, że ustawodawstwo pracy zbyt często okazuje się nieadekwatne w regulacji zatrudnienia w służbie publicznej. Nie powinno się regulacji prawa pracy stosować w dużym zakresie do stosunków służbowych. Przy tym wskazuje się na zalety podziału na zatrudnienie

⁸ Idem, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 142 i n.

⁹ T. Kuczyński, *Obowiązek stosowania się do poleceń*, w: *Stosunek służbowy. System prawa administracyjnego*, t. 11, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 415–416.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1510 ze zm., dalej „k.p.”.

w ramach stosunków służbowych w sektorze publicznym i stosunków pracy w sektorze prywatnym. Uzasadnione potrzeby funkcjonowania służby publicznej wymagają nasycenia tego stosunku pracy elementami imperatywnymi¹¹.

Można wspomnieć również koncepcję, wedle której w prawie pracy dominuje aspekt publicznoprawny, a nie zobowiązaniowy. W związku z tym postawiono tezę, że stosunek pracy można postrzegać jako stosunek administracyjnoprawny. Nadto koncepcja administracyjnej umowy o pracę odpowiada postulatowi nietowarowego charakteru pracy¹².

W przypadku pracowników administracji publicznej należy rozróżnić stosunek pracy i stosunek służby. Sprawy podległości i nadrzędności służbowej stanowią element funkcjonowania organów państwa. Zatrudnienie w szeroko rozumianej służbie publicznej pozostaje w związku z realizacją zadań państwa. W przypadku poszczególnych kategorii pracowników administracji publicznej w różnym nasileniu w stosunkach pracowniczych występują elementy zobowiązaniowe (pracownicze) obok elementu służby. Na ogół ta sama czynność (umowa, mianowanie) powoduje nawiązanie stosunku pracy, ale zarazem rodzi skutek organizacyjnoprawny w postaci zależności służbowej. Odrębność stosunku służby od stosunku pracy widać szczególnie wyraźnie w przypadku członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej¹³.

Odróżnienie zakresu spraw należących do stosunku pracy od spraw należących do stosunku służby pozwala rozpoznać, kiedy mamy do czynienia z poleceniem pracowniczym, a kiedy z poleceniem służbowym. Polecenia pracownicze dotyczą przede wszystkim wykonywania przez pracownika bieżących zadań objętych umową o pracę. Ale poleceniami pracowniczymi są także polecenie wyjazdu służbowego oraz polecenie wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, w tym także w porze

¹¹ M. Gersdorf, M. Raczkowski, *Stosunek służbowy a stosunek pracy – ekspansja czy poszukiwanie równowagi?*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, pod red. J. Jagielskiego, D.R. Kijowskiego, M. Grzywacza, Warszawa 2018, s. 553–554.

¹² A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, *passim*.

¹³ Art. 7 ust. 2, art. 15 ust. 2 pkt 1, ust. 3 oraz art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 570 ze zm.); art. 15 ust. 2 i 4, art. 26a ust. 1 pkt 1, ust. 2 Ustawy z dnia 7 X 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1668); wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 7 II 2001 r., sygn. akt I PKN 239/00, LEX nr 47537; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 25 X 2011 r., sygn. akt I OSK 1080/11, LEX nr 1069574.

nocnej oraz w niedziele i święta. Do wskazanej kategorii należą również polecenie zastępowania nieobecnego pracownika, skierowanie na lekarskie badania okresowe, skierowanie na szkolenie lub kurs.

Innych spraw dotyczy polecenie służbowe. Wydaje się je w celu realizacji zadań publicznych wykonywanych przez organ administracji publicznej i obsługujący go urząd. Polecenie służbowe nie odnosi się do spraw pracowniczych, lecz ma doprowadzić do dokonania czynności służbowej, w tym złożenia oświadczenia wiedzy w kwestiach należących do sfery publicznoprawnej.

Zwierzchnik służbowy wydaje polecenie w ramach przysługującego mu władztwa publicznego, a nie w ramach uprawnień osobistych lub uprawnień tzw. zarządcy wewnętrznego, który wykonuje rolę pracodawcy. Polecenie służbowe wydawane jest w imieniu organu administracji publicznej, w którego urzędzie jest zatrudniony adresat polecenia. Omawiane polecenie ma na celu wykonanie zadań powierzonych organowi administracji publicznej, w którego urzędzie zostało wydane.

Chociaż polecenie służbowe jest indywidualnym aktem administracyjnym, to jednak do poleceń służbowych nie mają zastosowania ani przepisy o jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, co wynika wprost z art. 3 § 3 pkt 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴, ani przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co z kolei zapisano w art. 5 pkt 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵. Niemniej znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy Działu VIII k.p.a. dotyczące skarg i wniosków (art. 3 § 4 k.p.a.), gdy zajdzie taka konieczność.

Pojęcie stosunku służbowego jest szersze od pojęcia podległości służbowej. Należy przyjąć, że polecenie służbowe może być wydane tylko w sprawach podległości służbowej pracowników poddanych zależności prawnoorganizacyjnej. W orzecznictwie sądowym sformułowano stanowisko, że „[s]prawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych”¹⁶.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm., dalej „k.p.a.”.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 8 III 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1190/06, LEX nr 315049.

Zakres spraw wynikających z podległości służbowej jest węższy niż zakres spraw objętych stosunkiem służbowym. W ramach stosunku służbowego występują sprawy zawiązania, zmiany oraz rozwiązania stosunku służbowego, które załatwiane są często w drodze decyzji administracyjnej. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że akty zewnętrzne, takie jak decyzja administracyjna, są kierowane do wszystkich podmiotów (bez względu na to, czy łączy je z autorem aktu więź organizacyjna lub służbowa, czy nie) we wszelkich sprawach, z wyjątkiem spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej oraz służbowej¹⁷.

Nie wszystkie tzw. sprawy osobowe mają charakter spraw wynikających z podległości służbowej. Wobec tego mogą być załatwiane przez wydanie decyzji administracyjnej, co jest szczególnie widoczne w służbach mundurowych¹⁸. Ale decyzje administracyjne bywają adresowane w sprawach personalnych nie tylko do funkcjonariuszy, lecz także do urzędników. Przykładowo powołanie i odwołanie członka samorządowego kolegium odwoławczego oraz członka kolegium regionalnej izby obrachunkowej przez Prezesa Rady Ministrów stanowi czynności z zakresu administracji publicznej, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego¹⁹.

Polecenie służbowe ma za przedmiot sprawę, którą załatwia pracownik w ramach zadań władzy publicznej, wykonywanych w stosunku podległości organizacyjnoprawnej. Tym samym polecenie służbowe nie dotyczy tzw. spraw osobowych związanych ze stosunkiem służby.

2. Prawna regulacja wydawania poleceń służbowych

Polecenie służbowe zaliczane jest do podstawowych instrumentów kierownictwa²⁰. Jako oświadczenie woli uprawnionego zwierzchnika uważane jest za akt kierownictwa²¹. Zachowuje przy tym charakter

¹⁷ Zob. Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2019, s. 184–185.

¹⁸ Art. 218 i art. 219 Ustawy z dnia 9 IV 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1064 ze zm.); art. 32, art. 33 ust. 3d, art. 36e ust. 2, art. 39b, art. 42 ust. 1, art. 97 ust. 5 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1882 ze zm.).

¹⁹ Art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.).

²⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 208.

²¹ M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2015, s. 172.

aktu administracyjnego rozumianego jako akt władczy (oświadczenie woli), tworzący nową sytuację prawną adresata. Polecenie służbowe jest jednostronnie wydawane przez zwierzchnika służbowego i skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata w celu załatwienia konkretnej sprawy. Przy czym polecenie służbowe to tylko jeden ze środków kierownictwa, gdyż kierownictwo stanowi szerszy układ sterowania działaniami podmiotów administrowanych, niekorzystających z prawnie zapewnionej samodzielności.

Cechą aktów administracyjnych jest to, że są one wydawane z zachowaniem prawnie określonej procedury. Również w przypadku poleceń służbowych ustawodawca przewidział pewne rozwiązania proceduralne charakterystyczne dla poszczególnych korpusów służby publicznej. Z oczywistych powodów nie mógł zostać uregulowany pierwszy etap podejmowania i komunikowania polecenia służbowego. Natomiast uregulowana została procedura reklamacji prawidłowości poleceń.

Pragmatyki służbowe określające status poszczególnych grup pracowników administracji publicznej dość zgodnie regulują omawianą kwestię. Wykonywanie poleceń służbowych zakwalifikowano do sfery obowiązków urzędniczych. Jednak podległość władzy zwierzchnika nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż ograniczona jest przez przepisy powszechnie obowiązujące oraz interes publiczny.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²² członek korpusu służby cywilnej ma obowiązek wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Regulacja powyższa została powtórzona w art. 204 ust. 1 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²³. Na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury²⁴ taki sam obowiązek został sformułowany wobec urzędników zatrudnionych w administracji sądowej i jednostkach organizacyjnych prokuratury. Z kolei w myśl art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁵ urzędnik państwowy jest zobowiązany do sumiennego wypełniania poleceń służbowych przełożonych. Identyczny obowiązek spoczywa na pracownikach samorządowych, o czym stanowi art. 25 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

²² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1691 ze zm., dalej „u.s.c.”.

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 813 ze zm., dalej „u.K.A.S.”.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 577 ze zm., dalej „u.p.s.p.”.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 537 ze zm., dalej „u.p.u.p.”.

samorządowych²⁶. Przy czym pracownicy samorządowi powinni wykonywać polecenia przełożonego nie tylko sumiennie, lecz także starannie. W ten sposób obowiązek realizacji poleceń służbowych przybiera formę kwalifikowaną, gdyż wypełnienie polecenia służbowego musi cechować się szczególną starannością. Oznacza to, że adresat polecenia powinien działać skrupulatnie i wedle najlepszej dostępnej wiedzy. Co więcej, nakaz postępowania sumiennego wskazuje także na sferę wartości i stanowi odwołanie do godności funkcjonariusza publicznego.

Należy przyjąć, że polecenia służbowe wydawane są ustnie. Taka forma komunikacji może być prowadzona między osobami o wysokich kompetencjach zawodowych w relacjach opartych na zaufaniu. Obowiązek zastosowania formy pisemnej powstaje dopiero w chwili, gdy adresat polecenia służbowego stwierdzi, że polecenie służbowe ma znamiona pomyłki, narusza prawo lub interes społeczny. W takim przypadku kolejne czynności utrwalane są na piśmie.

Obowiązek wykonania polecenia służbowego nie ma charakteru bezwzględneho. We wszystkich przywołanych wyżej regulacjach zgodnie wskazano, że podwładny musi być „przekonany” co do legalności i racjonalności wydanego polecenia służbowego. Wobec tego podwładny nie może działać bezrefleksyjnie. Jest on nie tylko uprawniony, lecz także zobowiązany do oceny otrzymanego polecenia służbowego. O swoich zastrzeżeniach powinien poinformować przełożonego. Urzędnik, który wbrew okolicznościom zaaprobował i wykonał wadliwe polecenie służbowe, nie będzie mógł uchylić się od odpowiedzialności, jeśli doszłoby do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub powstania szkody znacznych rozmiarów.

Jeżeli podwładny jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on zobowiązany do pisemnego poinformowania o tym przełożonego (art. 77 ust. 2 u.s.c., art. 18 ust. 2 u.p.u.p., art. 25 ust. 2 u.p.s., art. 7 ust. 2 u.p.s.p., art. 204 ust. 2 u.K.A.S.). W przypadku urzędników państwowych oraz skarbowych zakres oceny dopuszczalności polecenia służbowego obejmuje nadto ochronę interesu społecznego. Wobec tego urzędnik musiałby podać konkretny interes społeczny chroniony przez ustawodawcę i wykazać, że polecenie służbowe godzi w tenże interes. Jeśli polecenie jest niezgodne z prawem, to pracownik w pisemnej reklamacji powinien wskazać konkretny przepis oraz okoliczności powodujące jego naruszenie.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 530 ze zm., dalej „u.p.s.”

Problematyczna może okazać się ocena, czy przełożony, wydając polecenie służbowe, pozostawał w błędzie. Raczej należy odrzucić błąd co do osoby, do której skierowano polecenie, gdyż trudno przyjąć, aby przełożony nie znał zakresu obowiązków i kompetencji swoich podwładnych. Wobec tego pozostaje błąd w ocenie stanu faktycznego lub prawnego sprawy.

Podwładny wnosi zastrzeżenia na piśmie i przedkłada je przełożonemu, który wydał polecenie. Forma pisemna służy celom dowodowym oraz umożliwia precyzyjne sformułowanie zastrzeżenia.

Przełożony udziela odpowiedzi z zachowaniem formy pisemnej. Odpowiedź powinna być zwięzła i kategoryczna. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia urzędnik ma obowiązek je wykonać (art. 77 ust. 2 u.s.c., art. 18 ust. 2 u.p.u.p., art. 25 ust. 2 u.p.s., art. 7 ust. 2 u.p.s.p., art. 204 ust. 2 u.K.A.S.). Podwładny o wykonaniu zakwestionowanego polecenia służbowego powinien niezwłocznie zawiadomić kierownika jednostki, w której jest zatrudniony, lub organ nadrzędny. Właściwa droga służbowa powinna być opisana w regulaminie organizacyjnym urzędu.

Nawet w przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia podwładny jest zobligowany do niewykonywania polecenia, jeżeli prowadziłyby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (art. 77 ust. 3 u.s.c.) albo groziłyby niepowetowanymi stratami (art. 18 ust. 3 u.p.u.p., art. 25 ust. 3 u.p.s., art. 7 ust. 3 u.p.s.p.). W przypadku funkcjonariusza administracji skarbowej ma on obowiązek odmówić wykonania polecenia, jeżeli jego wykonanie prowadziłyby do popełnienia przestępstwa, wykroczenia, a także przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego (art. 204 ust. 3 u.K.A.S.). Ustawodawca sformułował jednoznaczny zakaz wykonywania poleceń służbowych skutkujących czynami penalizowanymi. Zakaz ten obejmuje także działania powodujące straty w majątku publicznym lub prywatnym, których nie będzie można naprawić. Urzędnik, który odmówił realizacji polecenia służbowego pisemnie potwierdzonego, musi niezwłocznie zawiadomić o zdarzeniu kierownika jednostki, w której jest zatrudniony, lub organ nadrzędny.

Podobnie została uregulowana droga reklamacji poleceń służbowych wydawanych pracownikom Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy. W myśl art. 72 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, a także art. 46 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 623 ze zm.

13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy²⁸ jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu pracownika jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, pracownik powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia ma obowiązek je wykonać. Jednakże pracownikowi nie wolno wykonywać poleceń, których realizacja stanowiłaby przestępstwo lub groziła niepowetowaną szkodą.

Przywołane wyżej regulacje prawne zawierają procedurę odmowy wykonania polecenia służbowego oraz formułują kryteria odmowy. Dość szczegółowe unormowanie postępowania na wypadek zgłoszenia zastrzeżeń do polecenia służbowego oraz postępowania po odmowie wykonania polecenia nie tylko ma na celu transparentność działania, lecz także ułatwia ustalenie, kto ponosi odpowiedzialność za przestępstwo, wykroczenie lub starty wywołane wykonaniem polecenia służbowego.

Nietypowo została uregulowana kwestia odmowy wykonania polecenia przez radców Prokuraturii Generalnej RP oraz referendarzy zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej. Jeżeli radca lub referendarz nie zgadzają się z otrzymanym poleceniem, mogą żądać, aby zmieniono polecenie albo wyłączono ich od udziału w sprawie²⁹. To drugie rozwiązanie wskazuje, że zakwestionowane polecenie pozostanie w mocy, ale zmieni adresata.

W zdecydowanej większości przywołanych regulacji prawnych obowiązek wykonywania poleceń służbowych został wzmocniony przez wymóg dochowania sumienności lub staranności w tym zakresie. Dostrzegalne jest tutaj odwołanie do etyki służby. Nadto, skrupulatne wykonywanie obowiązków służbowych wynika w przypadku wielu grup pracowników z treści roty złożonego ślubowania (przysięgi). W tym kontekście na uwagę zasługuje § 16 pkt 3 Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej³⁰, który stanowi, że zasada lojalności polega w szczególności na lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, a także gotowości do wykonywania służbowych poleceń i dbaniu, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka. Zatem

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1614 ze zm.

²⁹ Art. 52 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 15 XII 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2100 ze zm.).

³⁰ M.P. 2011 Nr 93, poz. 953.

wypełnianie poleceń służbowych może wynikać także z korporacyjnej lojalności wobec urzędu oraz przełożonych.

Kończąc przegląd regulacji prawnych odnoszących się do poleceń służbowych, należy dostrzec, że co do zasady przełożony i podwładny pełnią służbę w strukturach tego samego urzędu obsługującego organ administracji publicznej. Zasadniczo bowiem podległość służbowa wynika ze struktury organizacyjnej urzędu. Zwierzchność lub podległość jest przypisana do konkretnego stanowiska w strukturze danego urzędu.

Możliwe są także inne układy zależności służbowej, czego przykładem są ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³² oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³³. Począwszy od 31 stycznia 2018 r. przewodniczący rady (sejmiku) w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy, starostwa lub urzędu marszałkowskiego wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady (sejmiku) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa wyżej (art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p., art. 21a u.s.w.). Jest to wyjątek od zasady, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, lub marszałek województwa wykonują uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników właściwego urzędu (art. 33 ust. 2, 3 i 5 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p., art. 43 ust. 1, 3 u.s.w.).

Ustawodawca zabrania zatrudniać radnego (przewodniczącego) w urzędzie, co powoduje, że przewodniczący rady (sejmiku) znajduje się poza strukturą urzędu, w którym zatrudniony jest pracownik zobowiązany do wypełniania jego poleceń służbowych. Przewodniczący rady (sejmiku) nie dysponuje władztwem związanym ze strukturą organizacyjną urzędu, lecz na mocy wyraźnego przepisu wyposażony został w zwierzchność funkcjonalną.

Przywołane wyżej przepisy nie wyjaśniają, jaki jest przedmiot polecenia służbowego. Niemniej o tym, że polecenie służbowe z pewnością nie odnosi się do kwestii mniejszej wagi, świadczy procedura odmowy realizacji polecenia. Z przywołanych wyżej przepisów jednoznacznie

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm., dalej „u.s.g.”.

³² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1526 ze zm., dalej „u.s.p.”.

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2094 ze zm., dalej „u.s.w.”.

wynika, że polecenie służbowe odnosi się do zachowań, które mogą naruszać prawo lub interes społeczny i to w stopniu wypełniającym znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Nadto, wykonanie polecenia służbowego może skutkować niepowetowaną szkodą. Opisane skutki raczej nie będą następstwem zwykłych, powtarzalnych czynności przypisanych do danego stanowiska służbowego.

Brakuje argumentów na udowodnienie tezy, że polecenie służbowe jest powszednim środkiem kierownictwa w urzędzie, stosowanym codziennie w ogromnej liczbie przypadków³⁴. Uwaga taka może być trafna w odniesieniu do poleceń pracowniczych, ale już nie do poleceń służbowych. Po pierwsze, pracownicy zatrudnieni w urzędach obsługujących organy administracji publicznej muszą spełniać wysokie wymagania dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego. W wielu urzędach konieczna jest tzw. aplikacja urzędnicza, czyli odbycie służby przygotowawczej. Oprócz kwalifikacji zawodowych urzędnicy powinni mieć także odpowiednie kwalifikacje moralne. Od osoby, która przychodzi do służby, oczekuje się odpowiedzialności, rzetelności i samodzielności. Kierowanie pracą urzędnika, który spełnia przytoczone kryteria, nie wymaga nieprzerwanego ciągu poleceń. Rola przełożonego służbowego polega przede wszystkim na dekretowaniu spraw do załatwienia przez urzędnika i rozliczeniu wykonanych zadań, a także dokonywaniu okresowej oceny podległego pracownika.

Po drugie, polecenie służbowe nie jest jedynym środkiem kierownictwa w urzędzie. Funkcjonowanie urzędu i jego komórek organizacyjnych uregulowane jest w aktach generalnych, takich jak statut oraz regulamin organizacyjny. Z kolei zasady postępowania pracownika na konkretnym stanowisku służbowym zawarte są w dokumentach, takich jak opis stanowiska pracy lub pisemny zakres obowiązków przypisanych do danego stanowiska. W realizacji zadań służby mogą być przydatne także pisemne wytyczne, instrukcje, okólniki, zalecenia, komunikaty, wzory oraz opinie wydawane przez dyrektora generalnego (kierownika) dla całego urzędu lub poszczególnych komórek organizacyjnych (departamentów, wydziałów, oddziałów, referatów). Pracownik działający w tak ukształtowanych ramach organizacyjnych będzie mógł postępować samodzielnie bez szkody dla utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw.

Przedmiot polecenia służbowego należy upatrywać zatem w czynnościach sformalizowanych należących nie do stosunku pracy, lecz do

³⁴ Tak W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie...*, s. 141.

stosunku służby. Będą to czynności ściśle powiązane z zadaniami realizowanymi przez dany organ administracji publicznej. Polecenie służbowe może więc stanowić wezwanie pracownika do złożenia oświadczenia o wymaganej treści, zatwierdzenia lub akceptacji zgłoszenia albo pokwitowania dokumentu, poświadczenia takiego, a nie innego stanu rzeczy. Chodzi o czynności stanowiące formalny wyraz wiedzy pracownika o powierzonych mu zadaniach publicznych. Polecenie służbowe wydawane jest nie po to, aby pracownik wykonał czynność należącą do zakresu jego obowiązków, ale aby czynności tej nadał określoną treść.

Polecenie służbowe dotyczy tylko sytuacji konkretnych, a więc jednostkowych i niepowtarzalnych. Nie można wydawać poleceń generalnych, odnoszących się do przyszłych możliwych zdarzeń danego rodzaju. Wówczas właściwym rozwiązaniem będą wytyczne lub instrukcje.

Polecenie służbowe może zostać wydane w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, przełożony wydaje polecenie z własnej inicjatywy, wskazując sposób, w jaki dana sprawa ma być załatwiona przez pracownika. Takie wyprzedzające polecenie służbowe stanowiłoby daleko posuniętą ingerencję zwierzchnika w decernat podwładnego. Mogłoby dojść do sytuacji, gdy przełożony poleca podwładnemu wykonanie czynności, która nie należy do zakresu jego kompetencji, albo zakazuje wykonania czynności mieszczącej się w jego obowiązkach służbowych.

Po drugie, polecenie służbowe może stanowić akt reaktywny. W przypadku gdy podwładny odmówi dokonania czynności o określonej treści należącej do zakresu jego kompetencji, przełożony służbowy może wydać polecenie zobowiązujące pracownika do dokonania zakwestionowanej czynności służbowej. Polecenie służbowe stanowi środek specjalny, za pomocą którego przełożony dokonuje korekty czynności służbowych podjętych przez pracownika. W praktyce to pracownik poprzez wyrażenie takiego, a nie innego stanowiska w sposób sformalizowany może wywołać reakcję przełożonego w postaci wydania polecenia służbowego.

Polecenie służbowe nie powinno mieć zabarwienia pejoratywnego, gdyż nie jest wyrazem oceny pracownika, lecz posiada charakter merytoryczny. O ile polecenia pracownicze mogą być związane z „dyscyplinowaniem” pracownika i stymulowaniem jego zaangażowania w pracę, o tyle polecenia służbowe mają odmienny charakter. Odnoszą się one do wypracowania zgodnego stanowiska odnośnie do konkretnego zadania służbowego, które realizowane jest w danym urzędzie. Polecenie służbowe jest władczym aktem kierownictwa stosowanym raczej

w wyjątkowych sytuacjach, gdy dochodzi do czegoś na kształt „sporu” o treść konkretnej czynności służbowej – zarówno o jej racjonalność, jak i legalność. Za pomocą wydawania poleceń służbowych nie zawiaduje się bieżącą pracą urzędu, lecz dokonuje korekty sposobu realizacji zadań publicznych przekazanych do danego urzędu, w sytuacji rozbieżności stanowisk pomiędzy zwierzchnikiem a podwładnym.

Wydaje się, że polecenia służbowe mogą dotyczyć czynności dokonywanych w ramach kontroli (zwłaszcza bieżącej) oraz planowania i prognozowania. Natomiast trzeba wykluczyć możliwość wydawania poleceń służbowych w indywidualnych sprawach administracyjnych załatwianych w zakresie zadań realizowanych przez dany organ administracji publicznej. Pragmatyki służbowe regulujące procedurę reklamacji poleceń służbowych nie zastrzegają takiego wyjątku, niemniej skoro polecenie służbowe jest formą działania w sferze wewnętrznej administracji, to nie może jednocześnie prowadzić do konkretyzacji uprawnień lub obowiązków podmiotów prawnie samodzielnych, pozostających na zewnątrz administracji publicznej. Gwarancje procesowe załatwiania indywidualnych spraw obywateli, takie jak bezstronność, dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej, wszechstronne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, zaufanie obywateli do władzy publicznej, zostałyby zniweczone, gdyby załatwienie indywidualnej sprawy było rezultatem polecenia służbowego, a nie znajdowało oparcia w ustaleniach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez upoważnionego pracownika.

Rozdzielenie poleceń służbowych od sfery załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej wydawało się dotąd na tyle pewne, że dopiero od niedawna ustawodawca dostrzegł potrzebę wprowadzenia wyraźnego zakazu wydawania poleceń służbowych w tej materii. Zgodnie z art. 146 ust. 2 u.K.A.S. dyrektor izby administracji skarbowej nie może wydawać poleceń osobom zatrudnionym w tej izbie oraz funkcjonariuszom tej izby w indywidualnych sprawach w zakresie realizowanych zadań naczelnika urzędu skarbowego oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „[p]rzyjęte rozwiązanie ma na celu wzmocnienie koniecznej niezależności organów pierwszej i drugiej instancji i będzie stanowić gwarancję niezależności pracownika oraz funkcjonariusza w działalności orzeczniczej”³⁵. Ustawodawca nie

³⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Sejm VIII kadencji, druk nr 826, s. 72.

definiuje wyrażenia „sprawa indywidualna”, dlatego można przyjąć, że chodzi o sprawę prowadzoną wobec indywidualnie wskazanej osoby w skonkretyzowanych okolicznościach faktycznych i prawnych dotyczących tej osoby.

Pojęcie ostateczności odnoszące się do aktów administracyjnych nie wydaje się przydatne w przypadku poleceń służbowych. W chwili wydania polecenia służbowego jest ono wiążące dla adresata. Polecenie należy zakomunikować podwładnemu w jasnej i kategoriycznej formule, tak aby mógł je zrozumieć bez przekształceń. Jeśli podwładny zgłosi zastrzeżenia co do treści polecenia, wówczas przełożony służbowy sformułuje je pisemnie.

Wydane polecenie służbowe wiąże aż do chwili wykonania. Wcześniej może zostać zmienione lub uchylone tylko przez osobę, która wydała polecenie. Polecenie służbowe jest aktem woli przełożonego, który w ramach władztwa publicznego nakłada określony obowiązek na podwładnego w zakresie powierzonych mu spraw służbowych. Zatem jest to relacja między osobami fizycznymi zajmującymi określone stanowiska służbowe. Polecenie ma moc wiążąca tylko w ramach tej relacji. Wyłącznym dysponentem polecenia jest przełożony służbowy adresata polecenia. On, poprzez dokonaną czynność, nadaje poleceniu moc wiążącą i tylko on może zmienić lub uchylić polecenie służbowe. Nie oznacza to braku kontroli. Hierarchiczna struktura urzędu obsługującego organ administracji publicznej powoduje, że najczęściej przełożony, który wydał polecenie służbowe, ma także przełożonego nadrzędnego. Ten nie może wprawdzie zmienić lub uchylić wcześniej wydanego polecenia, ale jest uprawniony do wydania nowego polecenia, w którym może nakazać przełożonemu niższego szczebla uchylenie lub zmianę polecenia wydanego podwładnemu.

Należy zauważyć, że postępowanie zmierzające do poprawienia lub usunięcia polecenia wadliwego wszczyna wyłącznie adresat tego polecenia. Tylko on został wyposażony w takie uprawnienie. Stanowi to potwierdzenie tezy, że polecenie służbowe wiąże tylko strony stosunku przełożony–podwładny, tym samym nie dotyczy osób trzecich.

Należy uznać, że polecenie służbowe wydawane jest w relacji służbowej formalnie łączącej dwie osoby fizyczne: przełożonego i podwładnego. W sytuacji gdyby któryś z nich opróżnił zajmowane stanowisko (np. wskutek zmiany pracy lub śmierci), niewykonane polecenie służbowe wygasa. Nowy przełożony służbowy może potwierdzić polecenie służbowe wydane przez poprzednika, co w istocie oznacza wydanie

nowego polecenia tożsamego z wcześniejszym. Podobnie, nowy podwładny nie będzie związany poleceniem skierowanym do swojego poprzednika, jeśli nie zostanie ono jemu powtórzone.

3. Polecenie służbowe a kierowanie finansami publicznymi

Oddzielnie należy rozpatrywać polecenie skierowane do głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych. Obowiązująca w tym zakresie regulacja prawa daje istotne wskazówki na temat charakteru polecenia służbowego. Kwestią tą należy zająć się oddzielnie i bardziej szczegółowo, gdyż mamy do czynienia bodajże z jedynym przypadkiem, kiedy ustawodawca definiuje przedmiot polecenia służbowego.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶ jednym z zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych jest obowiązek dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a także kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Jeśli główny księgowy w ramach wstępnej kontroli przedłożonego mu dokumentu ujawni nieprawidłowości, wówczas zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi. W razie nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania (art. 54 ust. 4 u.f.p.). Kontrola wstępna obejmuje ocenę dokumentów zawierających treść planowanych operacji gospodarczych i finansowych. Niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji może skutkować odpowiedzialnością głównego księgowego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dlatego w razie stwierdzenia nieprawidłowości nie może podpisać dokumentu przedłożonego przez pracownika rzeczowo właściwego.

Jest to rozwiązanie podobne do instytucji kontrasygnaty. Złożenie podpisu przez głównego księgowego obok podpisu pracownika, który przygotował dany dokument, wyraża jego akceptację dla strony zarówno merytorycznej, jak i formalnej. Złożony przez głównego księgowego podpis oznacza, że nie zgłasza on zastrzeżeń do prawidłowości operacji i jej zgodności z prawem, oraz potwierdza, że zobowiązania wynikające

³⁶ Tekst. jedn. Dz.U. 2022, poz. 1634 ze zm., dalej „u.f.p.”

z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki (art. 54 ust. 3 u.f.p.). Opisana kontrasygnata (łac. *contra* – przeciw, *signo* – podpisywać) stanowi potwierdzenie, że jednostka budżetowa ma środki na pokrycie zobowiązania wynikającego z zamierzonej operacji.

Złożenie podpisu przez głównego księgowego obok podpisu pracownika, który przygotował dany dokument, należy rozumieć jako oświadczenie wiedzy głównego księgowego. Wiedza ta jest wynikiem kontroli wstępnej, która polega na ustaleniu braku rozbieżności lub zasięgu i przyczyn rozbieżności, planowanej operacji finansowej z tym, co przewidują właściwe normy i wzorce. Udzielenie kontrasygnaty stanowi wynik czynności rozpoznawczych i analityczno-oceniających. Kontrola odbywa się zawsze na płaszczyźnie wiedzy. Zatem złożenie podpisu nie jest czynnością prawną, lecz stanowi oświadczenie wiedzy głównego księgowego.

O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia pisemnie kierownika jednostki. Kierownik jednostki może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji (art. 54 ust. 5 u.f.p.). Jeżeli kierownik jednostki wyda polecenie realizacji zakwestionowanej operacji finansowej, niezwłocznie zawiadamia o tym w formie pisemnej dysponenta części budżetowej, uzasadniając realizację zakwestionowanej operacji (art. 54 ust. 6 u.f.p.).

W świetle przywołanych przepisów przedmiotem polecenia służbowego może być obowiązek realizacji operacji finansowej i gospodarczej. Główny księgowy, który otrzymał polecenie realizacji operacji, powinien ją wykonać tak samo, jak w przypadku, gdyby złożył podpis pod dokumentem inkorporującym treść danej operacji. Przepis nie stanowi, aby główny księgowy, wypełniając polecenie służbowe, musiał podpisać zakwestionowany dokument, ale realizując dyspozycję przełożonego, działa tak, jakby udzielił kontrasygnaty. Główny księgowy podejmuje lub wypłaca środki finansowe na podstawie polecenia służbowego.

Szczególnym przypadkiem polecenia służbowego jest polecenie dokonania kontrasygnaty przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Skarbnicy gminy, powiatu oraz województwa należą do kategorii pracowników samorządowych zatrudnionych odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym oraz urzędzie marszałkowskim na podstawie powołania (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s.). Kontrasygnata wpływa na skuteczność lub ważność czynności prawnej. Polecenie

złożenia kontrasygnaty wydaje na piśmie odpowiednio wójt (burmistrz lub prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 u.s.g. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata odpowiednio skarbnika gminy oraz głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez nich upoważnionej. Jeszcze szerszy zakres czynności prawnych wymagających kontrasygnaty zakreślono na szczeblu powiatu. Zgodnie z art. 48 ust. 3 u.s.p. jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Zobowiązania majątkowe mają szerszy zakres niż zobowiązania pieniężne, gdyż obejmują w szczególności umowę darowizny.

Skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie odpowiednio wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa przy równoczesnym powiadomieniu o tym odpowiednio rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa i w każdym przypadku regionalnej izby obrachunkowej (art. 46 ust. 4 u.s.g., art. 48 ust. 4 u.s.p., art. 57 ust. 4 u.s.w.).

Odmowa kontrasygnaty jest tożsama ze sprzeciwem, o którym mowa w art. 25 ust. 2 u.p.s. Jednak jeśli mimo sprzeciwu właściwy organ wydał pisemne polecenie dokonania kontrasygnaty, to skarbnik jednostki samorządu terytorialnego nie może nie wykonać polecenia, powołując się na okoliczności wymienione w art. 25 ust. 3 u.p.s. Przepisy zamieszczone w ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego mają charakter szczególny w stosunku do ogólnych postanowień skierowanych do wszystkich pracowników samorządowych.

W omówionych wyżej przypadkach kontrasygnata skarbnika stanowi warunek skuteczności czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych lub majątkowych. Poza przypadkami bezskuteczności czynności prawnej ustawodawca przewidział także dalej idącą sankcję w postaci nieważności czynności prawnej.

Zgodnie z art. 262 ust. 1 u.f.p. dla ważności czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Skarbnik, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego,

z wyjątkiem sytuacji, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. W takim przypadku skarbnik powiadamia o tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i regionalną izbę obrachunkową (art. 262 ust. 3 u.f.p.). We wskazanych przypadkach skarbnik jednostki samorządu terytorialnego może odmówić wykonania pisemnego polecenia wydanego odpowiednio przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa. Musi jednak uzasadnić, że dokonanie kontrasygnaty oznaczałoby popełnienie przestępstwa lub wykroczenia. Takie rozwiązanie harmonizuje z treścią art. 25 ust. 3 u.p.s.

W świetle art. 262 ust. 1 u.f.p. uzyskanie kontrasygnaty jest warunkiem ważności niektórych czynności prawnych, natomiast w przypadku pozostałych czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych (nieobjętych zakresem zastosowania art. 262 u.f.p.) wpływa jedynie na skuteczność czynności prawnej (art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p., art. 57 ust. 3 u.s.w.). Można określić kontrasygnatę jako instrument kontroli finansowej. Odmowa dokonania kontrasygnaty ma zabezpieczyć jednostkę samorządu terytorialnego przed dokonaniem czynności prawnej niezgodnej z planem finansowym tej jednostki.

W piśmiennictwie kontrasygnata jest kwalifikowana jako oświadczenie wiedzy skarbnika o możliwości wykonania zobowiązania wynikającego z czynności prawnej jednostki samorządu terytorialnego³⁷. Kontrasygnata jest oświadczeniem wiedzy skarbnika co do stanu planu finansowego (budżetu) gminy, powiatu i samorządu województwa oraz narzędziem dyscypliny budżetowej. Również w orzecznictwie sądowym ustabilizował się pogląd, że kontrasygnata stanowi oświadczenie wiedzy skarbnika co do stanu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Oświadczeniu temu można przypisać jedynie znaczenie uznania niewłaściwego. Uznanie niewłaściwe jest oświadczeniem wiedzy, jednostronnym przyznaniem faktów, ale nie czynnością prawną³⁸.

Powyższe ustalenia mają istotne znaczenie dla oceny charakteru polecenia służbowego, którego wydanie rodzi obowiązek dokonania kontrasygnaty przez skarbnika (głównego księgowego budżetu). Przywołane wyżej regulacje prawne wskazują wprost na pisemną formę polecenia służbowego. Przedmiotem polecenia jest złożenie podpisu

³⁷ J. Zięty, *O kontrasygnacie raz jeszcze – uwagi na tle artykułu „Kontrasygnata skarbnika a gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego” Sylwestra Bogackiego i Tomasza Wołowca*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 72.

³⁸ Wyrok SN z 30 VI 2020 r., sygn. akt III CSK 347/17, LEX nr 3054463.

przez skarbnika, co oznacza oświadczenie wiedzy o zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego polecenie dokonania kontrasygnaty oznacza, że skarbnik ma obowiązek złożyć oświadczenie niezgodne z jego wiedzą. Nie można przesądzić, czy będzie to oświadczenie prawdy, czy też poświadczenie nieprawdy. Jakkolwiek profesjonalizm i umiejętności zawodowe skarbnika mogą wskazywać, że prawidłowo ocenił on dopuszczalność dokonania spornej czynności prawnej.

Wydanie polecenia służbowego wpływa na rozkład odpowiedzialności pomiędzy przełożonym a adresatem polecenia. Odmowa złożenia przez głównego księgowego podpisu na dokumencie zawierającym treść planowanej operacji finansowej i gospodarczej bądź na dokumencie dotyczącym podjętej czynności prawnej zmienia zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 3 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁹ odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi także osoba, która wydała polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Z kolei w myśl art. 29 ust. 1 u.o.n.d.f.p. osoba, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskutek wykonania polecenia przełożonego albo kierownika jednostki, albo dysponenta środków publicznych, organu nadzorującego lub organu założycielskiego, nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli przed wykonaniem polecenia zgłosiła pisemnie zastrzeżenie i, pomimo tego zastrzeżenia, otrzymała pisemne potwierdzenie wykonania polecenia albo polecenie nie zostało odwołane lub zmienione. W tym przypadku odpowiedzialność ponosi osoba, która podpisała się pod pisemnym poleceniem wykonania polecenia, a przy braku takiego dokumentu – osoba, która wydała polecenie.

W przywołanych przepisach chodzi o odpowiedzialność finansową, ale konsekwencje wydania lub wykonania wadliwego polecenia służbowego mogą doprowadzić także do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nawet odszkodowawczej. W tych okolicznościach nie sposób uznać polecenia służbowego za środek stosowany w codziennej praktyce administracji publicznej. Przeciwnie, polecenie służbowe ukazuje się na tle przywołanych przepisów prawa jako środek o szczególnej mocy wiążącej, przeznaczony do rozstrzygania istotnych problemów powstających w toku realizacji zadań publicznych w danym urzędzie.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 289 ze zm., dalej „u.o.n.d.f.p.”.

4. Polecenie w stosunkach między organami administracji

Od poleceń służbowych należy odróżnić polecenia wydawane w układzie makroadministracyjnym, w którym stronami są organy administracji publicznej. Organy te łączy więź prawna o charakterze organizacyjnym lub funkcjonalnym.

Za organizacyjną więź prawną uznawane jest kierownictwo. Jako przykład tej formy podporządkowania na ogół podawana jest relacja między premierem a wojewodą. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁰ Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności poprzez wydawanie w tym zakresie wytycznych i poleceń. Polecenie premiera uznawane jest za merytoryczny (materialny) środek oddziaływania, któremu przypisuje się moc wiążącą⁴¹.

Polecenia wydawane są także w celu wpływania na działalność organów niepodporządkowanych organizacyjnie. Tak więc Prezes Rady Ministrów w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością kierowników takich organów, jak: Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Regulacji Energetyki, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, może wydawać im wiążące polecenia⁴². Podobnie minister, w celu korekty zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich polecenia⁴³.

Inny przykład wydawania poleceń w ramach sprawowanego nadzoru dotyczy Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, który sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, co daje mu prawo

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 135 ze zm., dalej „u.w.a.r.w.”.

⁴¹ P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 68–69.

⁴² Art. 33b ust. 1 i 2, art. 33a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1893 ze zm.); art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2, 7 i 8 Ustawy z dnia 15 XII 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2100).

⁴³ Art. 34a Ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1188 ze zm.).

wydawania im wiążących poleceń dotyczących podjęcia czynności w zakresie ich merytorycznego działania⁴⁴. Podobnie Prezes Wyższego Urzędu Górniczego sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów okręgowych urzędów górniczych i może wydawać im polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności⁴⁵. Z kolei Główny Inspektor Transportu Drogowego sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego oraz ma prawo kontroli ich działalności, a także wydawania im wiążących poleceń w tym zakresie⁴⁶.

Pojęcie nadzoru pochodzi z języka prawniczego i nauki administracji. Należy założyć, że skoro ustawodawca nie formułuje legalnej definicji tego pojęcia, to posługuje się nim w znaczeniu utrwalonym w doktrynie. W świetle wyżej przywołanych regulacji prawnych widoczne jest traktowanie polecenia jako środka nadzoru. O ile kierownictwo realizowane jest w ramach organizacyjnego podporządkowania i cechuje się różnorodnością oraz zmienną intensywnością środków oddziaływania, o tyle nadzór ma zamknięty charakter. Cechą nadzoru jest jego ograniczony zasięg. Nadzór jest wykonywany w ustawowo określonych okolicznościach przy użyciu wyraźnie dopuszczonych środków prawnych. Organ nadzorujący nie może działać swobodnie. Procedura nadzoru, tj. pozyskiwanie informacji i danych, kontrola, ocena i zastosowanie władczych środków korygujących działalność podmiotu kontrolowanego, podzielona jest na etapy i przewiduje zamknięty katalog środków prawnych.

Sprawowanie kierownictwa związane jest z nadrzędnością i podległością organizacyjną w stosunkach między organami administracji publicznej, natomiast nadzór jest przejawem pozaorganizacyjnej więzi prawnej. Niemniej wspólną cechą kierownictwa i nadzoru jest stosowanie władczych środków oddziaływania.

Przegląd regulacji prawnych wskazuje, że polecenia wydawane są nie tylko jako środek kierownictwa oraz nadzoru, lecz także w innych układach sterowania w administracji publicznej. Zwrócić należy uwagę na koordynację działań organów administracji publicznej przez organ nadrzędny. W układzie resortowym wskazać można na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, który koordynuje realizację zadań

⁴⁴ Art. 20 ust. 1a Ustawy z dnia 21 XII 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1688 ze zm.).

⁴⁵ Art. 166 ust. 1 pkt 1 i 7 Ustawy z dnia 9 VI 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1072 ze zm.).

⁴⁶ Art. 54 ust. 1 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2201 ze zm.).

publicznych w gospodarce wodnej, a w szczególności wydaje Prezesowi Wód Polskich polecenia dotyczące sposobu realizacji zadań⁴⁷.

Metoda koordynacji stosowana jest także w administracji inspekcyjnej (specjalnej). Dla przykładu Główny Lekarz Weterynarii koordynuje i kontroluje wykonywanie zadań przez wojewódzkich, powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii, a w szczególności może wydawać im polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności⁴⁸.

Podobnie Główny Inspektor Farmaceutyczny koordynuje i kontroluje wykonywanie zadań przez wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych oraz może wydawać im polecenia dotyczące podjęcia konkretnych czynności w zakresie ich merytorycznego działania⁴⁹. Z kolei w przypadku wystąpienia zagrożenia zdrowia publicznego, w szczególności zagrożenia epidemiologicznego lub zagrożenia jakości zdrowotnej żywności, Główny Inspektor Sanitarny koordynuje działalność organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym może wydawać polecenia realizacji zadań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniu i jego monitorowanie⁵⁰.

W przytoczonych przykładach ustawodawca nie podaje legalnej definicji koordynacji. Dlatego należy uznać, że pojęcie to zostało użyte w znaczeniu występującym w nauce prawa administracyjnego. O ile kontrola i sytuacja współdziałania wolne są od elementów władczych, o tyle koordynacja tworzy mniej jednoznaczny typ sytuacji administracyjnoprawnej. Celem koordynacji jest uzgodnienie, uporządkowanie i ujednolicanie działania organów koordynowanych za pomocą instrumentów niewładczych, takich jak: wymiana informacji, narada koordynacyjna, zalecenia koordynacyjne, porady koordynacyjne, porozumienie administracyjne i akty planowania (programy)⁵¹. Niemniej należy odróżnić koordynację od współpracy i współdziałania organów, ponieważ w sytuacji koordynacji może wystąpić także element kierownictwa.

Koordynacja należy do kategorii dyrektyw sprawnego działania. Dlatego występuje zarówno jako element kierownictwa w sensie

⁴⁷ Art. 354 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 20 VII 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2233 ze zm.).

⁴⁸ Art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 29 I 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 306 ze zm.).

⁴⁹ Art. 115 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1977 ze zm.).

⁵⁰ Art. 8a ust. 4 Ustawy z dnia 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 195 ze zm.).

⁵¹ R. Stankiewicz, *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, *passim*.

funkcjonalnym w układzie organów hierarchicznie podporządkowanych, jak i jako wyodrębniona instytucja prawna w układzie organów zdecentralizowanych o względnej samodzielności. Koordynacja działania niepodporządkowanych organizacyjnie organów administracji odbywa się przy użyciu instrumentów niewładczych, jednak pojawiają się sytuacje sporne, kiedy cel koordynacji może zostać osiągnięty tylko przy zastosowaniu środka władczego.

Koordynacja funkcjonalna związana jest z kierownictwem. Taką koordynację działań organów podporządkowanych organizacyjnie innemu organowi zapewnia się w ramach tego podporządkowania. Wykorzystuje się do koordynacji funkcjonalnej kompetencje, jakie posiada organ kierowniczy. Koordynacja funkcjonalna mieści się zatem w obrębie kierownictwa, ale go nie wyczerpuje. Ten rodzaj koordynacji pojawia się też w stosunku nadzoru. Innym rodzajem więzi prawnej jest koordynacja instytucjonalna. Prowadzona jest w układach niezależności organizacyjnej, w których nie można korzystać z kompetencji władczych, a zharmonizowanie działań odbywa się za pomocą niewładczych form działania. Ponieważ organ koordynujący nie został wyposażony w potrzebne kompetencje władcze, to cel w postaci uzgodnienia i ujednolicenia działania organów koordynowanych musi on realizować, stosując środki niewładcze, takie jak np. umowy i porozumienia⁵².

Powracając do przepisów stanowiących umocowanie do koordynowania działalności organów niższego szczebla za pomocą poleceń, należy uznać, że w przypadku dużej liczby organów podlegających koordynacji (np. inspekcje wojewódzkie i powiatowe) dążenie do harmonizacji działań i zapewnienia wszystkim organom koordynowanym jednakowych warunków funkcjonowania następuje w ramach kierownictwa (podległości) lub nadzoru. Tego typu koordynacja może być prowadzona także przy użyciu środków władczych, które pozostają w dyspozycji organu koordynującego. W tym przypadku polecenie ma na celu nie tyle korektę działania jednego organu, ale możliwe staje się wydanie sekwencji poleceń, które spowodują, że organy koordynowane będą wypełniać swoje zadania jednolicie. Omawiany rodzaj koordynacji wykorzystuje pozycję kierowniczą bądź uprawnienia nadzorcze organu koordynującego. Mamy zatem do czynienia z koordynacją funkcjonalną.

⁵² W. Góralczyk jr, *Koordynacja i współdziałanie w administracji publicznej w świetle prawa*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2018, nr 10(2), s. 529–532.

Organ administracji publicznej może wydawać polecenia także poza zwykłym układem sterowania w administracji publicznej. Chodzi mianowicie o sytuacje nadzwyczajne, wymagające natychmiastowej interwencji. W tym przypadku umocowanie do wydania polecenia ma źródło w przepisie prawa. Cecha podległości pojawia się nie z uwagi na powiązania między organami administracji, ale zakotwiczona jest w szczególnej regulacji prawnej.

Jako przykład należy wskazać przepis art. 25 ust. 1 u.w.a.r.w., w myśl którego wojewoda może wydawać w sytuacjach nadzwyczajnych polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego działające w województwie. Do sytuacji nadzwyczajnych należą również zdarzenia wymagające 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. Polecenia wydawane przez wojewodę w sytuacjach nadzwyczajnych wiążą ich adresatów. Przewidziano możliwość wstrzymania wykonania jedynie poleceń skierowanych do organów niezespółonej administracji rządowej w województwie (art. 25 ust. 3 u.w.a.r.w.).

Aby zapobiec skutkom katastrofy budowlanej, w przypadkach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbiórką obiektów budowlanych, starosta, wójt, burmistrz i prezydent miasta mogą wydać właściwemu powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia⁵³. Z kolei w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia⁵⁴.

Minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie działań prowadzonych w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby

⁵³ Art. 89c ust. 1 Ustawy z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

⁵⁴ Art. 14 ust. 3 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1969 ze zm.).

zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, w szczególności wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej, o których mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, może wydawać wiążące polecenia organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów⁵⁵.

Kierując działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, starosta może wydawać wiążące polecenia wójtom, burmistrzom, lub prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu⁵⁶. Nadto, w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia właściwy minister może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego⁵⁷.

W świetle przywołanych regulacji można stwierdzić, że polecenia interwencyjne mogą być podejmowane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Kierowane są one do organów administracji ogólnej oraz inspekcji, służb i straży niezależnie od istniejących układów organizacyjnych. Polecenie jest wydawane w celu usunięcia stanu zagrożenia występującego w konkretnych okolicznościach faktycznych. Przedmiotem takiego polecenia interwencyjnego będzie żądanie natychmiastowego podjęcia działań materialno-technicznych lub materialno-technicznych i prawnych w celu likwidacji stanu zagrożenia. Uprawnienie do wydania polecenia interwencyjnego aktualizuje się tylko w ściśle określonych okolicznościach kryzysowych.

W przypadku poleceń interwencyjnych może pojawić się wątpliwość, czy jest to nadal władczy akt wewnętrzny. Wprawdzie polecenie takie wydawane jest przez organ administracji publicznej innemu organowi, co wskazuje na sferę wewnętrzną administracji. Jednakże przedmiotem polecenia jest nie sprawa o charakterze wewnętrznym, lecz w szczególności nakaz rozbiórki budynku, ochrona życia, zdrowia publicznego, mienia, ochrona praw obywatelskich, bezpieczeństwa państwa i utrzymanie porządku publicznego. W wymienionych sprawach na ogół wydawane są decyzje administracyjne. Jednakże

⁵⁵ Art. 8a ust. 9 Ustawy z dnia 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

⁵⁶ Art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 18 IV 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.).

⁵⁷ Art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 18 IV 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

na tle wyżej przywołanych regulacji prawnych nie widać zamiaru ustawodawcy, aby nadać poleceniom interwencyjnym formę decyzji administracyjnej⁵⁸.

5. Niektóre cechy poleceń wydawanych w układzie makroadministracyjnym

W większości przywołanych wyżej regulacji prawnych ustawodawca wskazał, że wydane polecenie jest wiążące lub obowiązujące. Ale nawet przy braku wyraźnego potwierdzenia mocy obowiązującej polecenia, trzeba ocenić polecenie jako wiążące adresata, gdyż jest to jednostronny akt władczy. Polecenie powinno być wydane na piśmie. Przy czym w razie wydania polecenia interwencyjnego w formie ustnej musi ono zostać potwierdzone pisemnie.

Ustawodawca nie wskazał trybu kwestionowania mocy wiążącej omawianych poleceń. Wyjątkowo pojawia się konstrukcja sporu o ocenę zasadności wydanego polecenia. Tak więc właściwy minister może wstrzymać wykonanie poleceń wojewody wydanych organom niespolonej administracji rządowej i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu (art. 25 ust. 3 u.w.a.r.w.). We wskazanym przykładzie spór ma miejsce nie pomiędzy wojewodą a adresatem polecenia, lecz pomiędzy wojewodą a ministrem, który zakwestionował polecenie wydane organowi działającemu w kierowanym przez ministra dziale administracji.

W przypadku poleceń interwencyjnych wydanych przez starostę, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego, komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej bądź właściwemu komendantowi Policji podlegają one weryfikacji pod kątem zgodności z prawem. Polecenie naruszające prawo jest nieważne. O nieważności polecenia rozstrzyga wojewoda, który podejmuje w istocie akt nadzoru nad działaniami organów samorządu terytorialnego⁵⁹.

⁵⁸ Wyjątek stanowią przepisy art. 7a ust. 3 i art. 7ba ust. 3 Ustawy z dnia 26 IV 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 261 ze zm.).

⁵⁹ Art. 89c ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane; art. 14 ust. 7 i 8 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; art. 11 ust. 6 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji.

Co do poleceń wydawanych przez organy administracji publicznej w ramach kierownictwa, nadzoru lub koordynacji ustawodawca nie określił trybu weryfikacji poleceń. Jest to rozwiązanie uzasadnione, gdyż w przeciwnym razie obniżeniu uległaby skuteczność konkretnego układu sterowania w administracji. Gdyby dochodziło do kwestionowania i weryfikowania poleceń przez organy pozostające w stosunku podległości o różnej intensywności, mógłby nastąpić paraliż w niektórych obszarach administrowania.

Polecenia wydawane są w celu dostosowania zasad i kierunków działania organów podległych lub nadzorowanych do polityki ustalonej przez Radę Ministrów lub poszczególnych ministrów. Poza tym organ nadrzędny może wydawać polecenia realizacji dodatkowych zadań lub podjęcia określonych czynności, jeżeli inny organ nie jest w stanie wykonać swoich ustawowych zadań ze względu na nieadekwatność posiadanych zasobów.

Na ogół omawiane polecenia dotyczą podjęcia określonych czynności należących do zakresu zadań adresata polecenia. Ustawodawca dość konsekwentnie wskazuje na polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności, polecenia dotyczące sposobu realizacji zadań, polecenia dotyczące podjęcia konkretnych czynności w zakresie merytorycznego działania organu, polecenia realizacji zadań w określonym celu, polecenia podjęcia działań w zakresie właściwości organu, polecenia realizacji dodatkowych zadań lub podjęcia określonych czynności. Redakcja poszczególnych przepisów dotyczących poleceń jest dość spójna i oparta na jednolitej myśli legislacyjnej.

W sposób bardzo konsekwentny ustawodawca zastrzega, że polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej⁶⁰. Zatem polecenia powinny wywoływać zamierzone skutki wyłącznie w sferze wewnętrznej administracji, natomiast nie mogą być instrumentem załatwiania spraw zewnętrznych, dotyczących interesów obywateli i sytuacji podmiotów pozostających poza strukturami administracji publicznej.

⁶⁰ Art. 33b ust. 2 Ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej; art. 34a ust. 2 Ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. o Radzie Ministrów; art. 20 ust. 1b Ustawy z dnia 21 XII 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych; art. 6 ust. 4 Ustawy z dnia 13 II 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 147 ze zm.); art. 25 ust. 2 u.w.a.r.w.

Podobnie polecenia organów administracji publicznej adresowane do służb, straży i inspekcji nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadań przez Policję bądź Państwową Straż Pożarną⁶¹. W tym zakresie konieczne jest zachowanie autonomii służb i odrębności procedur.

Polecenia wydawane są pomiędzy organami monokratycznymi. Oczywiście można rozważyć możliwość wydania polecenia przez organ kolegialny. Organy tego rodzaju najczęściej podejmują działania w formie uchwały. Istotną wskazówkę dają tutaj przepisy o finansach publicznych. Polecenie może wydać organ kolegialny wykonujący budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. Członek takiego organu, uczestniczący w podejmowaniu uchwały zawierającej polecenie lub upoważnienie do popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, w przypadku niezgłoszenia sprzeciwu do tej uchwały ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Od tej odpowiedzialności może się uwolnić poprzez zgłoszenie sprzeciwu do uchwały na piśmie albo ustnie do protokołu, jak również przez głosowanie przeciwko uchwale w przypadku głosowania imiennego (art. 20 u.o.n.d.f.p.).

Nie wydaje się natomiast możliwe skierowanie polecenia do organu kolegialnego. Główną przyczyną jest okoliczność, że organy takie zajmują stanowisko, podejmują uchwałę lub rozstrzygnięcie poprzez głosowanie osób tworzących ustawowy skład organu. Zatem nie sposób nakazać organowi jako całości, aby podjął uchwałę o określonej treści. Wymagałoby to oddziaływania nie wobec organu, lecz wobec jego członków. W przypadku organów monokratycznych wyraźnie podkreśla się, że adresatem polecenia jest organ, a nie osoba pełniąca funkcję organu. Nie jest to polecenie służbowe. Tak samo w odniesieniu do organu kolegialnego polecenie mogłoby być skierowane tylko do organu jako takiego, a nie do poszczególnych osób tworzących skład organu kolegialnego. Polecenie adresowane do organu kolegialnego byłoby naruszeniem zasady kolegialności oraz przepisów prawnych, które ustanowiły organ jako kolegialny i określiły kolegialny tryb jego działania. Gdyby organ kolegialny miał wykonać wiążące polecenie

⁶¹ Art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji; art. 14 ust. 4 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

innego organu, wówczas prowadziłoby to do zaprzepaszczenia jego kolegialności. W istocie doszłoby do wyłączenia kolegialnego trybu decydowania. Członkostwo w organie kolegialnym miałoby charakter fasadowy.

Podsumowanie

Polecenie stanowi jednostronny akt władczy, który dotyczy konkretnego adresata i konkretnej czynności służbowej lub zadania. Nie powinno być uznawane za środek służący do powszechnego stosowania w codziennej praktyce biurokratycznej. Administracja publiczna stanowi utrwaloną strukturę opartą w szczególności na wiedzy, regulaminie, procedurze i etyce. Większość procesów decyzyjnych jest zautomatyzowana i standaryzowana. Zasady i kierunki realizacji zadań publicznych są opisane i wytyczone. Na tym tle należy upatrywać w poleceniu środek stosowany w sytuacjach spornych albo nowych, które to sytuacje wymagają interwencji zwierzchnika służbowego lub organu nadrzędnego.

Polecenie służbowe stanowi środek oddziaływań kierowniczych jednostkowych, mających umocowanie prawne i jest adresowane przez przełożonego do podległego pracownika w celu zobowiązania go do podjęcia takiej, a nie innej czynności służbowej. Tryb reklamacji wydanych poleceń służbowych oraz powiązanie z wykonaniem wadliwego polecenia skutków w postaci odpowiedzialności karnej, odszkodowawczej lub naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazują jednoznacznie, że przedmiotem polecenia służbowego będą czynności służbowe większej wagi. Sięgnięcie przez przełożonego po środek w postaci polecenia służbowego prowadzi do „ręcznej” korekty wykonywania zadań przez urząd. „Zwykły” tryb funkcjonowania zostaje zastąpiony władczą ingerencją w sprawę obarczoną potencjałem sporu merytorycznego pomiędzy zwierzchnikiem a podwładnym.

Wydanie polecenia służbowego ma zagwarantować, że przyszła czynność służbowa podwładnego zostanie wykonana w sposób oczekiwany przez przełożonego. Wydaje się jednak, że częściej polecenie służbowe będzie stanowiło reakcję zwierzchnika na stanowisko sformułowane przez pracownika co do zamiaru wykonania czynności służbowej w sposób odbiegający od linii przyjętej przez jego przełożonych. Jeżeli stanowisko merytoryczne wyrażone przez pracownika w związku z określoną czynnością służbową będzie niezgodne ze stanowiskiem

zwierzchnika służbowego, to może on wydać polecenie nakazujące zmianę stanowiska pracownika. Polecenie służbowe jest jednostronnym aktem zobowiązującym podległego pracownika najczęściej do złożenia sformalizowanego oświadczenia wiedzy o określonej treści.

Polecenia wydawane są także w układach stosunków pomiędzy organami administracji publicznej opartych na kierownictwie, nadzorze lub koordynacji funkcjonalnej, a także w sytuacjach specjalnych, w których do relacji między dwoma organami cecha podległości przypisana jest przez przepis prawa. Ponieważ administracja publiczna zorganizowana jest na zasadzie decentralizacji, organy administracji wykonują zadania publiczne w zakresie przypisanej im niezależności, mniejszej lub większej. Poszerzanie decentralizacji państwa łączy się z wypieraniem kierownictwa przez nadzór oraz koordynację funkcjonalną. Oznacza to, że organ zwierzchni będzie wydawał polecenia tylko w sytuacjach szczególnie tego wymagających. Polecenie może dotyczyć sposobu realizacji zadań lub podjęcia konkretnych czynności w zakresie merytorycznego działania organu podporządkowanego. W związku z niedoborami zasobów kadrowych i finansowych w danym organie polecenie może dotyczyć realizacji dodatkowych zadań przez organ równorzędny. Polecenia wydawane pomiędzy organami administracji publicznej zmierzają do dostosowania działań do przyjętych kierunków polityki publicznej oraz korekty sposobu wykonywania zadań publicznych.

W przypadku poleceń służbowych procedura reklamacji nielegalnych lub nieracjonalnych poleceń została szczegółowo ustalona przez obowiązujące przepisy prawa. Natomiast rozwiązania takiego nie przewidziano w przypadku poleceń kierowanych przez organ zwierzchni do organu podporządkowanego. Na pierwszym miejscu postawiona została sprawność sterowania działaniami organów administracji publicznej.

Specjalny charakter mają polecenia interwencyjne wydawane w sytuacjach nadzwyczajnych i niecierpiących zwłoki. Można zgłosić wątpliwość, czy są to nadal polecenia dotyczące stosunków należących do sfery wewnętrznej administracji. Polecenia interwencyjne nie wynikają ze zwierzchnictwa organizacyjnego lub podległości służbowej. Raczej chodzi tutaj o szczególną kompetencję do nakazania innemu organowi podjęcia kroków w celu uchylecia niebezpieczeństwa w stanach zagrożenia. Kwestie odnoszące się do ochrony życia, zdrowia publicznego, mienia, ochrony praw obywatelskich, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego można uznać za należące do zewnętrznej sfery administracji, dokąd polecenia nie sięgają.

Na odmienny charakter poleceń interwencyjnych wskazuje także to, że w wielu wypadkach podlegają one kontroli legalności. O ile polecenia służbowe oraz większość poleceń wydawanych pomiędzy organami może zmienić lub odwołać ten, kto je wydał, o tyle w przypadku poleceń interwencyjnych pojawia się możliwość ich weryfikacji przez organ trzeci jako organ wyższego stopnia. Polecenia takie mogą zostać uznane za nieważne w wyniku weryfikacji pod kątem zgodności z prawem.

Chociaż środki kierownictwa w zasadzie powinny mieć charakter otwarty, to jednak polecenie służbowe nie jest poleceniem osiągnięcia jakiegoś celu przy zastosowaniu środków wybranych przez adresata polecenia. Osoba wydająca polecenie służbowe określa dokładnie, jak ma się zachować adresat polecenia, co wskazuje na model zachowania zamkniętego. Przełożony formułuje konkretną dyrektywę, którą ma zrealizować podwładny. Treść i skutki czynności służbowej wykonanej przez podwładnego są zdeterminowane przez treść polecenia służbowego.

Nieco inaczej kwestia ta przedstawia się w układzie makroadministracyjnym. Organ zwierzchni może w drodze polecenia określić sposób wykonywania zadań, może także polecić realizację konkretnych czynności, realizację zadań w określonym celu bądź przekazać dodatkowe zadania. Tym samym organ zwierzchni wkracza w zakres działania organu podporządkowanego i faktycznie kształtuje jego działalność. Polecenie wydane innemu organowi zawiera składnik uznania nie tylko co do użycia tego środka, lecz także co do jego treści. Polecenia wydawane między organami administracji publicznej zbliżają się do modelu środka otwartego.

INSTRUCTIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION. SELECTED PROBLEMS

Summary

The article presents selected problems concerning instructions in public administration. First, attention is paid to the official instruction. It is issued in service relationships, which differ from employment relationships. By issuing an official direction, the service superior obliges a subordinate employee to perform a specific official activity, including to submit a declaration of knowledge on public issues. An official direction is an individual administrative act.

These official instructions are issued when it is necessary to correct the performance of public tasks by a subordinate employee. The obligation to comply with

an official instruction is not absolute. The addressee of the instruction may raise objections and even refuse to execute an unlawful official instruction.

Instructions issued by a superior authority to a subordinate authority constitute a separate group. Such an instruction is an internal act. It may concern the method of performing tasks or taking specific actions within the scope of operation of a subordinate authority. Instructions issued between public administration authorities are aimed at adapting activities to the directions of public policy and correcting the manner of performing public tasks. There is no appeal against an instruction issued by a superior authority. These are binding.

The last category concerns intervention orders. The intervention order does not result from organizational superiority or official subordination. This is a request addressed to the public administration authority to take action to abolish the danger in emergency situations. Intervention orders are issued in particular in matters of protection of life, public health, property, protection of civil rights, maintenance of public policy.

Keywords: order – official instruction– public administration

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., *Poglądy doktryny na działania wewnętrzne administracji publicznej*, w: *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 291–293.
- Gersdorf M., Raczkowski M., *Stosunek służbowy a stosunek pracy – ekspansja czy poszukiwanie równowagi?*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, pod red. J. Jagielskiego, D.R. Kijowskiego, M. Grzywacza, Warszawa 2018, s. 545–554.
- Góralczyk jr W., *Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 745–762.
- Góralczyk jr W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Góralczyk jr W., *Koordinacja i współdziałanie w administracji publicznej w świetle prawa*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2018, nr 10(2), s. 522–542.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie sądownoadministracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2019.
- Kuczyński T., *Obowiązek stosowania się do poleceń*, w: *Stosunek służbowy. System prawa administracyjnego*, t. 11, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 415–417.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.
- Niewiadomski Z., *Wewnętrzne formy działania administracji*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 216–217.
- Olejniczak-Szałowska E., *Granice obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1981, t. 3, s. 155–171.

- Olejniczak-Szałowska E., *Polecenie służbowe*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 547–548.
- Sarnecki P., *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 57–72.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Stankiewicz R., *Koordinacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Szyrski M., *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2015.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 206–209.
- Zięty J., *O kontrasygnacie raz jeszcze – uwagi na tle artykułu „Kontrasygnata skarbnika a gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego” Sylwestra Bogackiego i Tomasza Wołowca*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 71–79.

ŁUKASZ NASIADKA*

Prawo do bycia zapomnianym w perspektywie przetwarzania danych osobowych

Wprowadzenie

Aktualnie prawo do ochrony danych osobowych stanowi jedno z praw podmiotowych jednostki w demokratycznym państwie prawnym. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, jest to prawo każdej jednostki do prywatności, poprzez umożliwienie jej kontroli sposobów przetwarzania, tworzenia i zbierania danych osobowych jej dotyczących¹.

Potrzeba zmiany prawa odnoszącego się do ochrony danych osobowych nie wynika z braku regulacji w tym zakresie, lecz bardziej z potrzeby ujednoczenia prawa we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wcześniejsze próby nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Za przykład posłużyć może dyrektywa 95/46/WE z 24 października 1995 roku². Przepisy tego aktu normatywnego nie uwzględniały skali przetwarzania danych, która zaistniała w ciągu kilku lat po jego przyjęciu – za sprawą bardzo dynamicznego rozwoju Internetu, nowych technologii oraz ich dostępności. Ponadto, w wyniku implementacji do krajowych porządków prawnych pojawiły się istotne różnice w zakresie stosowania przepisów dyrektywy 95/46/WE przez poszczególne państwa

* Łukasz Nasiadka, mgr, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: lukasz_nasiadka@o2.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6909-3899>.

¹ M. Sakowska-Baryła, *Prawo do ochrony danych osobowych*, Wrocław 2015, s. 217.

² Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 X 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. UE.L.1995.281.31), dalej „dyrektywa 95/46/WE”.

członkowskie Unii Europejskiej. W takich okolicznościach ustawodawca unijny postanowił uregulować kwestię ochrony danych osobowych za pomocą norm prawnych, z których treści wynikałoby wprost prawo każdej jednostki do weryfikowania dotyczących jej danych osobowych. Przy tym nowe przepisy obowiązywałyby bezpośrednio w każdym z państw członkowskich. Takie przekształcenie prawa unijnego, biorąc pod uwagę czynniki gospodarcze, prawne, społeczne i technologiczne, wydało się niezbędne. Wiele z tych motywów zmian, jak chociażby postęp technologiczny i globalizacja oraz masowe przekazywanie danych w wymiarze globalnym (motyw 6 preambuły) czy funkcjonowanie tak zwanej e-administracji³, finalnie znalazło się w preambule do rozporządzenia o ochronie danych osobowych⁴. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny harmonizacja przepisów odnoszących się do ochrony danych osobowych może znacząco przyczynić się do usunięcia niepewności w zakresie stosowania wykładni prawa z uwagi na cel rozporządzenia, jakim jest zapewnienie równorzędnego poziomu ochrony danych, bezpieczeństwa przetwarzania informacji oraz transparentności dokonywanych działań⁵ we wszystkich państwach Unii Europejskiej, w tym również w Polsce.

Zgodnie z rozporządzeniem o ochronie danych osobowych dane osobowe mogą być zbierane i przetwarzane jedynie w konkretnych, uzasadnionych i zgodnych z prawem celach⁶. Podmioty zbierające i przetwarzające dane osobowe zobowiązane są natomiast do poszanowania praw osób, których te dane dotyczą, oraz niedopuszczenia do sytuacji, w której dane byłyby bezprawnie wykorzystywane. W związku z tym, aby wzmocnić ochronę danych osobowych i zapewnić jej skuteczną realizację, na mocy ogólnego rozporządzenia z 2016 r., ustanowiono mechanizm umożliwiający jednostce usunięcie danych osobowych, czyli tak zwane prawo do bycia zapomnianym.

Celem artykułu jest wskazanie zmian prawnych wynikających z rozporządzenia o ochronie danych osobowych, ze szczególnym uwzględnieniem praw osób, których dane dotyczą, a następnie analiza regulacji

³ A. Krasuski, *Ochrona danych osobowych na podstawie RODO*, Warszawa 2018, s. 17–18.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 IV 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1), dalej: „rozporządzenie 2016/679” lub „rozporządzenie o ochronie danych osobowych”.

⁵ K. Jastrzębska, *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 35–37.

⁶ Por. art. 5 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia 2016/679.

tw. prawa do bycia zapomnianym. Pierwsza część artykułu zwraca uwagę na sposób przetwarzania danych osobowych i zakres obowiązków ciążących na administratorach danych. Administratorzy danych są bowiem, wraz z inspektorem ochrony danych osobowych, odpowiedzialni za rejestrowanie czynności przetwarzania danych, w tym bieżącą kontrolę i reagowanie na sytuacje ich nieprawidłowego przetwarzania. Część druga skupia się na prawie do bycia zapomnianym oraz na ocenie tego uprawnienia w perspektywie rozporządzenia 2016/679. Metodami badawczymi, którymi posłużono się przy pracy nad artykułem, są: metoda analityczna zastosowana do analizy literatury przedmiotu i metoda dogmatyczno-prawna sprowadzająca się do analizy aktów prawnych oraz analizy orzecznictwa.

1. Prawa osób, których dane dotyczą, a obowiązki administratorów

Mając na uwadze informatyzację życia publicznego, jak również prywatnego, która wiąże się z przetwarzaniem danych na masową skalę, ustawodawca nakłada wiele obowiązków na administratorów danych. Stąd też konieczna stała się intensyfikacja działań na polu zmian regulacji prawnych, przyjętych przez organy krajowe i międzynarodowe, dotyczących danych osobowych.

Istota zmian polega na dopasowaniu uregulowań prawnych do wciąż zmieniającego się rynku, rozwoju nowych technologii i Internetu, a uogólniając – do rozwoju procesów globalizacyjnych. Informatyzacja wiąże się nie tylko z łatwością wykonywania pewnych czynności (komunikacji) na znaczne odległości, lecz także z gromadzeniem i dalszym przetwarzaniem danych – co może stanowić istotne zagrożenie w postaci ich swobodnego przepływu (zwłaszcza danych wrażliwych). Tutaj najważniejszym zagadnieniem wydaje się być bezpieczeństwo informacji systemowych. Istnieje również potrzeba harmonizacji prawa w materii ochrony danych osobowych w kompletny, zapewniający możliwie jak najszerszy przepływ informacji sposób – przy jednoczesnym zapewnieniu jednolitego poziomu ich ochrony. Ujednolicenie prawa w państwach członkowskich Unii Europejskiej ma na celu powszechną akceptację ich przestrzegania w ramach harmonizacji systemowej⁷.

⁷ A. Krasuski, *Dane osobowe w obrocie tradycyjnym i elektronicznym. Praktyczne problemy*, Warszawa 2012, s. 205–207.

W unijnym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych na pierwszy plan wysuwają się dwie kwestie. Pierwszą z nich jest wskazanie definicji legalnej **przetwarzania danych osobowych**, drugą – dotyczących tego podstawowych zasad. Do operacji zachodzących (w ramach przetwarzania) na danych osobowych dodano między innymi takie czynności, jak: organizowanie, porządkowanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, ujawnianie (np. przez przesyłanie), dopasowywanie, ograniczanie, usuwanie, niszczenie. Wyliczenie tych operacji ma charakter przykładowy i otwarty. Zaznaczono przy tym, że przetwarzanie danych może mieć charakter zautomatyzowany lub niezautomatyzowany⁸.

Biorąc pod uwagę fakt, że dane osobowe są poddawane przetwarzaniu w systemach nie tylko tradycyjnych, lecz także elektronicznych, rozporządzenie rozbudowuje katalog danych osobowych zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, określając je jako identyfikatory bądź czynniki wspomagające identyfikację. Do identyfikatorów osoby fizycznej oprócz imienia i nazwiska, numeru identyfikacyjnego zaliczono przy tym identyfikatory internetowe, takie jak chociażby adres IP⁹.

Jak niejednokrotnie zostało przedstawione w literaturze przedmiotu, obowiązki administratorów i prawa osób, których dane osobowe dotyczą, są ściśle związane z zasadami ochrony danych osobowych. Standardy, zgodnie z którym mają być przetwarzane dane osobowe, to:

a) legalność, przejrzystość i rzetelność – przetwarzanie danych zgodnie z przepisami prawa, konieczność oparcia przetwarzania na jednej z podstaw dopuszczalności oraz informowanie podmiotów o wszelkich okolicznościach mających wpływ na przetwarzanie ich danych osobowych;

b) minimalizacja danych – zbieranie danych w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach oraz ich dalsze nieprzetwarzanie w sposób niezgodny z tymi celami;

c) prawidłowość – aktualizowanie danych, usuwanie i korygowanie błędów oraz zapewnienie zgodności zgromadzonych danych ze stanem faktycznym;

⁸ Art. 4 pkt 2 rozporządzenia 2016/679.

⁹ Art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679.

d) ograniczenie przechowywania – gromadzenie danych przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane;

e) integralność i poufność – przetwarzanie danych w sposób zapewniający odpowiednie ich bezpieczeństwo za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych, w tym ochronę przed niepożądanym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem;

f) rozliczalność administratora danych za prawidłową ochronę danych osobowych¹⁰.

Administrator, którym jest osoba fizyczna lub prawna, jednostka czy inny podmiot, może samodzielnie albo wspólnie z innym podmiotem określać cel oraz sposób przetwarzania danych¹¹. Wskazane powyżej zasady oraz ich wpływ na prawidłowość procedur odzwierciedlają podstawowe obowiązki administratorów, które można podzielić na trzy kategorie.

W pierwszej kolejności są to obowiązki informacyjne. Dzięki nim osoba ma prawo do uzyskania informacji o tym, jak jej dane są przechowywane, kim jest administrator danych, jaki jest cel, podstawa prawna i czas ich przetwarzania, a także o przysługujących jej prawach (dostępu, sprostowania, usunięcia, przenoszenia, sprzeciwu), charakterze przetwarzania danych (dobrowolnym, wynikającym z ustawy, umowy) oraz o ewentualnych sankcjach wynikających z ich niepodania¹². Funkcja informacyjna daje osobie, której dane dotyczą, możliwość sprawdzenia, czy administrator ma odpowiednie predyspozycje, aby zarządzać jej danymi osobowymi.

Drugą kategorią obowiązków ciążących na administratorze danych osobowych są czynności bezpośrednio związane z wykorzystywaniem danych osobowych. Sprowadzają się one do rejestrowania czynności przetwarzania danych, a więc administrator musi skrupulatnie prowadzić bieżącą rejestrację wszystkich działań polegających na użyciu danych osobowych. Prowadzona dokumentacja stanowi podstawowy dowód na to, w jaki sposób administrator zarządza danymi osobowymi, a przede wszystkim na to, czy ochronę danych można uznać za

¹⁰ D. Lubasz, *RODO. Zmiany w zakresie ochrony danych osobowych. Porównanie przepisów, praktyczne uwagi*, Warszawa 2018, s. 26–28.

¹¹ Art. 4 pkt 7 rozporządzenia 2016/679.

¹² J. Łuczak, *Prawa osoby, której dane dotyczą*, w: *RODO – ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, pod red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasza, Warszawa 2018, s. 479–482.

kompletną i prawidłową. W rejestrze powinny się znaleźć takie informacje, jak: imię i nazwisko lub nazwa oraz dane kontaktowe administratora, współadministratorów, inspektora ochrony danych; cel przetwarzania; wskazanie osób, których dane dotyczą i ich potencjalnych odbiorców; rodzaj danych osobowych i ewentualny czas ich usunięcia; informacje o przekazywaniu danych do państwa trzeciego czy organizacji międzynarodowej; opis środków zapewniających bezpieczeństwo danych¹³.

Z uwagi na zagrożenia występujące podczas przetwarzania danych w systemach teleinformatycznych na administratorze ciąży również obowiązek zabezpieczający. Zgodnie z nimi jest on zobligowany do zapewnienia zabezpieczenia technicznego, osobowego oraz rzeczowego danych osobowych, które przetwarza¹⁴. Jest to istotne w perspektywie komunikacji elektronicznej na masową skalę, w której informacje mogą być w łatwy sposób dostępne dla osób nieuprawnionych. Stąd też administrator powinien zwracać uwagę na zachowanie standardów poufności, integralności czy dostępności przetwarzania danych w systemach skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych czy oceny skutków ochrony¹⁵.

Wszystkie te zmiany konkretyzują czynności związane z przetwarzaniem danych osobowych, wprowadzając regulacje mające przede wszystkim na celu skuteczniejszą ochronę informacji. Nakładają tym samym obowiązki, których realizacja obciąża głównie administratorów i podmioty przetwarzające dane osobowe.

2. Prawo do bycia zapomnianym w świetle rozporządzenia 2016/679

Uprawnienia osoby fizycznej związane z przetwarzaniem danych osobowych jej dotyczących składają się na szeroko rozumiane prawo podmiotowe. Oprócz uprawnień informacyjnych, związanych z dostępem do danych, obejmujących możliwość aktualizacji, sprostowania czy uzupełnienia informacji, warto zwrócić uwagę na prawo do bycia zapomnianym.

¹³ Art. 30 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

¹⁴ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 171–172.

¹⁵ Zgodnie z art. 32 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 osoby, których dane są przetwarzane, mają prawo żądania od administratora danych niezwłocznego ich usunięcia, a administrator ma wynikający z przepisów obowiązek usunąć je bez zbędnej zwłoki. Unijny prawodawca dodatkowo wymienia w art. 17 ust. 1 okoliczności, które powinny zachodzić, aby osoba mogła wysunąć względem administratora powyższe żądanie. Zalicza się do nich sytuacje, w których po pierwsze dane osobowe nie są niezbędne do celów, dla których zostały zebrane; po drugie osoba, której dane dotyczą, cofnęła zgodę lub wniosła sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 rozporządzenia; po trzecie dane były przetwarzane niezgodnie z prawem; po czwarte usunięcie danych jest implikowane nałożonym na administratora obowiązkiem prawnym; po piąte dane „zostały zebrane w związku z oferowaniem usług społeczeństwa informacyjnego”¹⁶.

Zgodnie z powyższym prawo do bycia zapomnianym zależy od ściśle określonych w treści rozporządzenia przesłanek zarówno przedmiotowych, jak i podmiotowych. O ile zakres przedmiotowy nie budzi większych wątpliwości, o tyle zakres podmiotowy nieustannie staje się tematem ożywionej dyskusji. W świetle art. 17 rozporządzenia 2016/679 podmiotami uprawnionymi do żądania usunięcia danych są **osoby, których dane dotyczą**. W celu wyjaśnienia tego zwrotu należy się odwołać do terminologii zawartej w art. 4 pkt 1 rozporządzenia, w której dane osobowe oznaczają „informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej”¹⁷. Oznacza to, że prawo do bycia zapomnianym przysługuje wyłącznie osobie fizycznej, dlatego też można skonstatować, że katalog podmiotów uprawnionych do skorzystania z tego prawa jest na tyle ograniczony, że nie obejmuje swym zakresem ani osób prawnych, ani jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Nie jest to jednak jedyne ograniczenie prawa do bycia zapomnianym.

Warto zaznaczyć, że prawo do bycia zapomnianym nie działa wstecz. Oznacza to, że jeżeli osoba, której dane dotyczą, zażąda usunięcia pewnej informacji, to takie żądanie ma skutek prawny dopiero z momentem złożenia przez nią oświadczenia woli o wskazanej treści. Prawo do bycia zapomnianym nie rodzi zatem ewentualnych sankcji za wcześniejsze posługiwanie się danymi osobowymi, pod warunkiem że wcześniej było ono legalnym działaniem administratora. Należy przypomnieć, że

¹⁶ Przesłanki usunięcia danych osobowych zostały zawarte w art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, pojawiły się także w treści motywu 65 tego rozporządzenia.

¹⁷ Por. art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679.

administrator powinien sam usunąć dane osobowe i zaprzestać dalszego ich przetwarzania, ale również poinformować innych administratorów o wniesieniu żądania usunięcia danych. Biorąc pod uwagę, że dane te mogły zostać udostępnione przez komunikatory elektroniczne, spoczywa na nim obowiązek usunięcia linków, odnośników do informacji o osobie, ewentualnych kopii. Zadanie to wydaje się nad wyraz istotne, gdy dotyczy informacji ujawnionych w sieci (na przykład do rejestracji na portalu społecznościowym). Tutaj prawo do bycia zapomnianym przysługuje zarówno dorosłemu, jak i osobie nieletniej¹⁸.

Co do zasady na każdorazowe żądanie podmiotu administrator powinien usunąć dane osobowe. Istnieje jednak kilka kategorii spraw, kiedy to prawo do bycia zapomnianym nie ma zastosowania. Otóż uprawnienie osoby nie działa, gdy przetwarzanie danych dotyczy wolności wypowiedzi i informacji, jest wymagane do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń, do celów archiwalnych, statystycznych, badań naukowych lub historycznych, ze względu na interes publiczny w zakresie zdrowia publicznego oraz kiedy ma zastosowanie przepis prawa, który wymaga przetwarzania określonych danych osobowych¹⁹.

Warto przyrzeć się dokładniej pierwszej przesłance, która stanowić może przeszkodę w skorzystaniu przez jednostkę z prawa do bycia zapomnianym: wolności wypowiedzi i dostępu do informacji. W tym kontekście wypada zaznaczyć, że wprowadzenie RODO w Unii Europejskiej budziło skrajne emocje oraz stanowiło przedmiot sporów już na etapie konsultacji²⁰. Z jednej strony podnoszono obawy, że takie rozwiązanie może być zagrożeniem dla stanu równowagi między wolnością wypowiedzi i dostępem do informacji a prawem do prywatności; z drugiej strony głoszono, że będzie ono skuteczniej gwarantować prywatność jednostek w świecie wirtualnym. Konkurencyjność prawa do prywatności oraz prawa do wolności wypowiedzi i dostępu do informacji niejednokrotnie była poruszana w literaturze przedmiotu²¹.

¹⁸ M. Czerniawski, *Sprostowanie i usuwanie danych*, w: *RODO – ogólne rozporządzenie...*, s. 526–528.

¹⁹ Por. art. 17 ust. 3 rozporządzenia 2016/679.

²⁰ D. Keller, *The new, worse 'right to be forgotten'*, Politico, 27 I 2016, <https://www.politico.eu/article/right-to-be-forgotten-google-defense-data-protection-privacy/> (dostęp: 2 III 2023).

²¹ M. Pryciak, *Prawo do prywatności*, „*Studia Erasmiانا Wratislaviensia*” 2010, nr 4, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37379/011.pdf> (dostęp: 2 III 2023); A. Gonschior, *Ochrona danych osobowych a prawo do prywatności w Unii Europejskiej*, w: *Aktualne*

W świetle powyższego, a także uwzględniając treść art. 17 RODO, warto podkreślić, że w Unii prawo do bycia zapomnianym ma ograniczony zasięg oddziaływania w stosunku do osób publicznych. Żądanie osoby, odgrywającej w życiu publicznym ważną rolę, dotyczące usunięcia niechcianych przez nią informacji zamieszczonych w Internecie, nie zawsze spotyka się z aprobatą administratora danych. Zawężenie zakresu ochrony prywatności osób publicznych wynika głównie z chęci utrzymania transparentności ich działań, co jest elementem prawidłowego funkcjonowania systemów demokratycznych²². Kolejną i równie istotną cechą współczesnych demokracji jest efektywne funkcjonowanie kontroli społecznej, co znow wiąże się z większą dostępnością do informacji na temat pełnionych funkcji i poczynań osób publicznych²³. Precyzyjne określenie, jaką funkcję powinna pełnić konkretna osoba, aby można było zaliczyć ją do osób publicznych, co pozwoliłoby administratorowi prawidłowo uzasadnić dostęp ogółu społeczeństwa do informacji na jej temat, może sprawiać trudności. Przykładowa lista takich osób obejmować może między innymi polityków, biznesmenów, urzędników państwowych czy osoby wykonujące zawody regulowane prawnie, to jest lekarzy czy prawników²⁴.

Stwierdzenie, że prawo do bycia zapomnianym to prawo osobiste, jest niezaprzeczone, jednak nie może być uznane za niepodważalne. Ponadto prawo do bycia zapomnianym umożliwia skuteczną

problemy prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. Aspekty teoretyczne i praktyczne, pod red. D. Kornobis-Romanowskiej, Wrocław 2017, s. 239–288.

²² B. Banaszak, K. Wygoda, *Pojęcie funkcji publicznej jako przesłanka modyfikująca zakres ochrony danych osobowych*, w: Biuro Generalnego Inspektora Danych Osobowych, *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal data protection yesterday, today, tomorrow*, Warszawa 2006, s. 59 i n.

²³ J. Sieńczyło-Chlabicz, *Ochrona prywatności i wizerunku osób powszechnie znanych w świetle orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – von Hannover v. Niemcy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2007, nr 4, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/artykuly/ochrona-prywatnosci-i-wizerunku-osob-powszechnie-znanych-w-swietle-151083435> (dostęp: 2 III 2023); M. Safjan, K. Berwid-Wilińska, *Prawo do prywatności osób publicznych*, w: Biuro Generalnego Inspektora Danych Osobowych, *Ochrona danych osobowych...*, s. 373.

²⁴ W raporcie *The Advisory Council to Google on the Right to be forgotten* Google w celu wykonania wyroku TSUE z 13 V 2014 r. zobowiązał się do usuwania danych osobowych osób, które zgłaszają takie żądania, aczkolwiek Google odrzuca wnioski składane przez osoby, których działalność nosi znamiona pełnienia funkcji publicznych – zob. *The Advisory Council to Google on the Right to be Forgotten*, February 2015, <https://static.googleusercontent.com/media/archive.google.com/pl//advisorycouncil/advisement/advisory-report.pdf> (dostęp: 2 III 2023).

ochronę danych osobowych, ponieważ podkreśla znaczenie prawa do prywatności jako dobra osobistego przysługującego każdemu człowiekowi. Dobra osobiste, takie jak zdrowie, nazwisko, pseudonim czy wizerunek, chronione przepisami prawa cywilnego²⁵, na mocy rozporządzenia o ochronie danych osobowych uzyskały dodatkową ochronę prawną.

3. Prawo do bycia zapomnianym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zasadniczą rolę, z perspektywy prawa do bycia zapomnianym, odegrało w Unii orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Kompetencje Trybunału określa art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej²⁶ w sposób, który daje Trybunałowi możliwość twórczej interpretacji prawa unijnego²⁷. Dzięki temu sędziowie luksemburscy zastosowali wykładnię postanowień dyrektywy 95/46/WE, na podstawie której przyznano obywatelom Unii prawo do bycia zapomnianym w Internecie²⁸ oraz zobowiązano operatorów wyszukiwarek internetowych, jako administratorów danych, do przestrzegania tego prawa.

Wątpliwości co do uznania wyszukiwarek internetowych za administratorów danych w świetle uprzednio obowiązującej dyrektywy 95/46/WE²⁹ były przedmiotem rozpatrywanej przez Trybunał sprawy *Google Spain i Google Inc. przeciwko Agencia Espanola de Protección de Datos (AEPD) i Mario Costeja González*³⁰. Hiszpański obywatel Mario Costeja González

²⁵ Zgodnie z art. 23 Ustawy z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2018, poz. 1025).

²⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE 26 X 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> (dostęp: 2 III 2023).

²⁷ T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. O jurysdykcyjnych granicach i wyborach w dynamicznej „wspólnocie prawa”*, Warszawa 2009.

²⁸ Prawo do bycia zapomnianym zostało wyprowadzone z treści prawa do usunięcia i zablokowania danych (art. 12 dyrektywy 95/46/WE) oraz prawa sprzeciwu (art. 14 dyrektywy 95/46/WE).

²⁹ Dyrektywa 95/46/WE została zastąpiona w 2016 r. ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych 2016/679.

³⁰ Wyrok TSUE z 13 V 2014 r. w sprawie C 131/12 *Google Spain i Google Inc. v. Agencia Espanola de Protección de Datos (AEPD) i Mario Costeja Gonzalez*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5478974> (dostęp: 2 III 2023).

w postępowaniu prejudycjalnym domagał się od Google usunięcia jego danych osobowych tak, aby po wpisaniu w wyszukiwarce internetowej jego imienia i nazwiska nie ukazywały się linki odsyłające do dwóch stron katalońskiego dziennika „La Vanguardia”, w treści których znajdowało się ogłoszenie informujące o licytacji nieruchomości skarżącego w związku z niespłaconymi przez niego należnościami na rzecz zakładu zabezpieczeń społecznych³¹. Swoje żądanie argumentował tym, że sprawa licytacji nieruchomości została dawno zakończona i nie ma aktualnie żadnego znaczenia³². Trybunał przychylił się do żądania skarżącego, a jednocześnie dokonał na tyle obszernej interpretacji pojęcia „administrator danych”, aby objąć jego zakresem operatorów wyszukiwarek internetowych, co w konsekwencji miało potwierdzić znaczenie aktywności Google w przetwarzaniu danych osobowych obywateli państw członkowskich UE³³.

W wyroku Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził też, że wyszukiwarki internetowe, przetwarzając dane osobowe, znacznie ułatwiają swoim użytkownikom pozyskiwanie informacji na temat życia prywatnego innych osób³⁴. Ponadto, tworzenie przez wyszukiwarkę internetową szczegółowego profilu konkretnej jednostki uzyskanego na podstawie porządkowania i łączenia w całość rozproszonych i niejednorodnych informacji opublikowanych w Internecie, może również okazać się zagrożeniem dla prywatności użytkowników sieci. Opieranie się na niewiarygodnych i niepełnych informacjach przy tworzeniu takich profili może też przyczynić się do naruszenia prawa tych osób do życia prywatnego czy rodzinnego³⁵.

Zakwalifikowanie przez Trybunał wyszukiwarki internetowej Google do katalogu administratorów danych spotkało się też z głosami krytycznymi. Przykładem może być opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena, który stwierdził, że za administratora danych należałoby uznać jedynie wydawców źródłowych stron internetowych, posiadających należyte

³¹ Ibidem, pkt 14.

³² Ibidem, pkt 15.

³³ Por. M. Czerniawski, *Prawo do bycia zapomnianym w internecie. Glosa do wyroku TS z dnia 13 maja 2014 r. C-131/12*, LEX/el. 2015, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/glosy/prawo-do-bycia-zapomnianym-w-internecie-glosa-do-wyroku-ts-z-dnia-13-386107074> (dostęp: 2 III 2023).

³⁴ Ibidem.

³⁵ Wyrok TSUE z 13 V 2014 r. w sprawie C 131/12 *Google Spain i Google Inc. v. Agencia Espanola de Protección de Datos (AEPD) i Mario Costeja Gonzalez*, pkt 37.

uprawnienia do stosowania tzw. kodów wyłączenia znacznie ograniczających indeksowanie³⁶.

Wydaje się, że za zasadne należy uznać przyjęte przez Trybunał stanowisko, w którym operatorzy wyszukiwarek internetowych są traktowani jak administratorzy danych. Pozwala to, w celu zapewnienia jednostkom prawa do prywatności i ochrony danych osobowych w cyfrowej rzeczywistości, nałożyć na nich stosowne obowiązki. Warto też pamiętać, że wyrok prejudycjalny w sprawie *Google Spain* wywołuje skutki prawne nie tylko *inter partes*, lecz także skutki *erga omnes*, w konsekwencji czego ma zastosowanie wobec Google, a także wobec innych operatorów wyszukiwarek internetowych udostępniających swoje usługi obywatelom UE.

4. Ocena regulacji prawa do bycia zapomnianym

Aktualna regulacja prawa do bycia zapomnianym zawarta w art. 17 rozporządzenia 2016/679 budzi wątpliwości. Wskazuje się, że wykonywanie obowiązków związanych z zapewnieniem jego realizacji przez administratora wiąże się z dodatkowymi obciążeniami dla przedsiębiorców. Dodatkowo z uwagi na barierę technologiczną i społeczną³⁷ podważana jest skuteczność tak określonego uprawnienia³⁸. Ponadto sam jego kształt pozostaje kontrowersyjny w świetle fundamentalnych praw i wolności, w szczególności wolności wypowiedzi i dostępu do informacji.

W art. 17 rozporządzenia uprawnienie do bycia zapomnianym pozostaje niedookreślone – na przykład nie zostały wyznaczone procedury usuwania danych oraz informowania podmiotów trzecich o skorzystaniu przez podmiot uprawniony z tego żądania. Samo zobowiązanie administratora do usunięcia danych nie jest wystarczające. Taka redakcja

³⁶ Opinia rzecznika generalnego Niila Jääskinena przedstawiona 25 VI 2013 r. w sprawie C-131/12 *Google Spain i Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) Mario Costeja González*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=138782&doclang=pl> (dostęp: 2 III 2023).

³⁷ A.H. Stuart, *Google Search Results: Buried if Not Forgotten*, „North Carolina Journal of Law and Technology” 2014, nr 15(3), s. 465–517; R.H. Weber, *The Right to Be Forgotten: More Than a Pandora’s Box?*, „Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law” 2011, nr 2, s. 122–123.

³⁸ M. Krzysztofek, „Prawo do bycia zapomnianym” i inne aspekty prywatności w epoce Internetu w prawie UE, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 8, s. 33–34.

przepisu nastęcza sporo problemów interpretacyjnych. W orzecznictwie nie doszło do tej pory do pozytywnego określenia czynności, które mogłyby być adekwatne podczas usuwania skutków naruszenia. Ciężar udowodnienia faktu naruszenia oraz złożenia skonkretyzowanego żądania usunięcia danych spoczywa na osobie, której dane dotyczą. Z uwagi na brak ujednoczonych procedur, a także łatwość zwielokrotniania treści, bardziej skonkretyzowane ujęcie oświadczenia o woli skorzystania z prawa do bycia zapomnianym jest utrudnione.

Obowiązek poinformowania administratorów przetwarzających dane o żądaniu ich usunięcia powinien być miarkowany w zależności od możliwości technicznych i środków posiadanych przez zobowiązanego administratora. W ten sposób ustanowiony obowiązek okazuje się z jednej strony bardzo szeroko zakreślony i zdaje się wymagać znacznych nakładów, a z drugiej strony w związku z tym, że został wyznaczony w sposób nieostry, może okazać się niemożliwy do wyegzekwowania w praktyce.

Przede wszystkim pojawia się szereg problemów technicznych – skąd administrator ma wiedzieć, że dane przez niego udostępnione zostały skopiowane przez inny podmiot? Niedorzeczne wydaje się założenie, że aby zapewnić kontrolę nad danymi, powinien tak zmienić procedury, by kopiowanie danych każdorazowo wymagało jego zgody. Z uwagi na liczne sposoby powielania treści (na przykład kopiowanie przy użyciu urządzeń elektronicznych lub fotograficznych, ręczne przepisywanie treści) kontrola nad zwielokrotnianiem informacji wydaje się wysoce utrudniona, praktycznie niemożliwa. Z tego powodu taka wykładnia art. 17 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 nie daje się pogodzić z założeniem racjonalności ustawodawcy.

Właściwe wydaje się przyjęcie, że administrator powinien poszukiwać pozostałych podmiotów, które przetwarzają dane. Jakie więc czynności musi podjąć, aby można było uznać, że dopełnił obowiązku określonego w art. 17 ust. 2 rozporządzenia? Zakres przedmiotowy obowiązku powinien być wyznaczony przy uwzględnieniu możliwości technologicznych, kosztów i postulatu proporcjonalności³⁹. Przy tym im bardziej dotkliwe mogą być skutki przetwarzania danych poza zakresem

³⁹ Art. 19 rozporządzenia 2016/679 stanowi, że administrator informuje o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub ograniczeniu przetwarzania, których dokonał zgodnie z art. 16, art. 17 ust. 1 i art. 18, każdego odbiorcę, któremu ujawniono dane osobowe, chyba że okaże się to niemożliwe lub będzie wymagać niewspółmiernie dużego wysiłku.

działalności administratora, tym bardziej rygorystyczne powinny być standardy staranności po jego stronie.

W tym miejscu warto byłoby zwrócić uwagę na treści umieszczane w Internecie, które dotyczą danych osobowych, często tych wrażliwych. Dostrzegalna jest pewna specyficzna cecha występowania określonej treści w nowoczesnym medium – korelacja pomiędzy popularnością treści a jej wzmożonym przetwarzaniem. W prawie polskim zwykło się przyjmować, że jeśli jakaś treść naruszająca dobro osoby była udostępniana w sposób umożliwiający jej dotarcie do nieoznaczonego kręgu osób, to czynności mające na celu doprowadzenie do zaprzestania naruszeń powinny również móc dotrzeć do nieograniczonego kręgu osób. Zgodnie z tym ujęciem, jeśli osoba, której dane zostały udostępnione na stronie internetowej, skorzystała z prawa do bycia zapomnianą, wiadomość o skorzystaniu przez nią z tego prawa również powinna się znaleźć na przedmiotowej stronie. Taki sposób realizacji ustawowego obowiązku z art. 17 ust. 2 rozporządzenia mógłby być uznany za wystarczający w świetle zasady proporcjonalności. W orzecznictwie wskazuje się, że dotyczy to kwestii **nieograniczonego kręgu osób**.

Zgodnie z tym „[...] wymóg złożenia m.in. w odpowiedniej formie oświadczenia oznacza zachowanie adekwatności z uwzględnieniem m.in. miejsca i czasu dokonanego naruszenia dobra osobistego, a nie jest warunkowany oceną prawdopodobieństwa i szansy dotarcia do oświadczenia przez przeciętnego jego adresata oraz jego czasu i skłonności do lektury informacji niedostatecznie wyeksponowanych, choć opublikowanych w tożsamym miejscu, w którym doszło do publikacji inkryminowanych tekstów”⁴⁰.

Takie rozumienie prawa do bycia zapomnianym wydaje się nie do końca właściwe. Wskazana powyżej wykładnia wynika głównie z braku zrozumienia specyfiki funkcjonowania medium, jakim jest Internet. Liczba osób, które mogły zapoznać się z materiałem zawierającym dane osobowe, jest – racjonalnie rzecz oceniając – nieporównywalna z liczbą osób, do których dotrze informacja o skorzystaniu z prawa do bycia zapomnianym przez osobę będącą podmiotem danych.

Implementacja prawa do bycia zapomnianym w UE była podyktowana przede wszystkim chęcią wzmocnienia gwarancji realizacji praw człowieka w świecie cyfrowym, gdyż mają one charakter uniwersalny, stąd też zasięg ich ochrony nie może obejmować jedynie sfery offline

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 19 V 2011 r., sygn. akt I CSK 497/10, LEX nr 936483.

(baz danych prowadzonych przez administratorów), lecz również sferę online. Nie da się jednak ukryć, że ochrona praw człowieka w Internecie stanowi wyzwanie dla unijnego systemu prawnego, chociażby w związku ze wzrostem popularności i funkcjonalności portali społecznościowych.

Podsumowanie

Harmonizacja przepisów związanych z ochroną danych osobowych związana jest przede wszystkim ze wzrostem przekazywania informacji przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Rejestrowanie czynności w systemach z informatyzowanych ma bowiem zastosowanie ze względu na kwestie nie tylko społeczne, lecz także administracyjne, gospodarcze czy finansowe. Dlatego tak wiele obowiązków nałożono na administratorów. Ich działania obejmują identyfikację rodzaju przetwarzanych informacji, określenie podstawy prawnej ich wykorzystywania, w tym polityki bezpieczeństwa i oceny jej skutków, a także maksymalizację uprawnień osoby fizycznej.

Rozporządzenie o ochronie danych osobowych w znacznej mierze poszerza katalog praw osób, których dane dotyczą, jednocześnie wskazując obowiązki administratorów, co w założeniach ma zapewnić kompleksową ochronę w zakresie gromadzenia oraz przetwarzania danych. Poza tym akt ten zauważa problem, jakim jest zarządzanie danymi w systemach teleinformatycznych. Działania ustawodawcy w tym zakresie skupiają się na wyeliminowaniu korzystania przez administratora z metod i narzędzi, których celem jest ciągłe gromadzenie oraz przetwarzanie danych na masową skalę, niekoniecznie w jasnym i wiadomym celu.

Zadania o charakterze informacyjnym, dotyczące udostępniania czy bezpieczeństwa danych osobowych, są ściśle związane z uprawnieniami osób, których dane dotyczą. Ogólne rozporządzenie unijne wskazuje przesłanki prawa do bycia zapomnianym. Prawo to zapewnia jednostce kontrolę nad przetwarzaniem jej danych osobowych, umożliwiając żądanie ich usunięcia. Z tego prawa wynika też ewentualność szybkiego reagowania na sytuacje zagrażające prawidłowemu przetwarzaniu informacji oraz analizy celowości dalszego posługiwania się danymi osobowymi.

Regulacja prawa do bycia zapomnianym nakłada na administratorów danych szereg obowiązków, których realizacja przy obecnym stanie

technicznym wydaje się wysoce utrudniona. Pozytywnie należy ocenić objęcie zakresem zastosowania normy administratorów danych, a także nałożenie na nich obowiązku poinformowania innych podmiotów przetwarzających te dane o żądaniu ich usunięcia. Wpływ regulacji na wykształconą praktykę gospodarczą może być ograniczony przez użycie pojęć nieostrych i odwołanie do pozaprawnych kryteriów delimitujących zakres obowiązku (koszty, możliwości technologiczne). Choć z perspektywy dorobku orzeczniczego uregulowanie prawa do bycia zapomnianym w rozporządzeniu należy ocenić pozytywnie, to jednak trzeba podkreślić, że praktyczne znaczenie regulacji będzie w przeważającej mierze zależało od postawy administratorów oraz przyjętej w orzecznictwie wykładni przepisów.

THE RIGHT TO BE FORGOTTEN FROM THE PERSPECTIVE OF PROCESSING PERSONAL DATA

Summary

Nowadays, effective protection of personal data is one of the fundamental issues of a democratic state under the rule of law. Therefore, the legislator should be very precise about the principles and standards of data processing. In the last few decades, in particular, the development of new technologies, digitalisation and the increase in the need for electronic communication has become evident, which leads to the adoption of appropriate regulations for the handling of personal data. In addition, the EU legislator has introduced the General Data Protection Regulation (GDPR) in order to harmonise the regulations of EU Member States regarding the protection of personal data. This provides a framework for the proper functioning of legal provisions across the European Union regarding the handling of personal data of its citizens.

The aim of the article is to identify the legal changes resulting from the Personal Data Protection Regulation, with a particular focus on the persons to which they apply and then to analyse the regulation of 'the right to be forgotten'. In the first part of the article, attention is drawn to the way personal data are processed and the scope of obligations incumbent on data controllers. This is because data controllers are, together with the personal data protection officer, responsible for recording data processing activities, including ongoing monitoring and responding to situations of inaccurate data processing. The second part focuses on the right to be forgotten and the assessment of this entitlement in the perspective of Regulation 2016/679. The research methods include an analysis of legal acts, at the same time using the subject literature.

Keywords: personal data processing – right to be forgotten – data protection

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., Wygoda K., *Pojęcie funkcji publicznej jako przesłanka modyfikująca zakres ochrony danych osobowych*, w: Biuro Generalnego Inspektora Danych Osobowych, *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal data protection yesterday, today, tomorrow*, Warszawa 2006, s. 59–76.
- Czerniawski M., *Prawo do bycia zapomnianym w internecie. Glosa do wyroku TS z dnia 13 maja 2014 r. C-131/12*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/glosy/prawo-do-bycia-zapomnianym-w-internecie-glosa-do-wyroku-ts-z-dnia-13-386107074> (dostęp: 2 III 2023).
- Czerniawski M., *Sprostowanie i usuwanie danych*, w: RODO – ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, pod red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasza, Warszawa 2018, s. 517–553.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Gonschior A., *Ochrona danych osobowych a prawo do prywatności w Unii Europejskiej*, w: *Aktualne problemy prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, pod red. D. Kornobis-Romanowskiej, Wrocław 2017, s. 239–288.
- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018.
- Keller D., *The new, worse 'right to be forgotten'*, Politico, 27 I 2016, <https://www.politico.eu/article/right-to-be-forgotten-google-defense-data-protection-privacy/> (dostęp: 2 III 2023).
- Koncewicz T.T., *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. O jurysdykcyjnych granicach i wyborach w dynamicznej „wspólnocie prawa”*, Warszawa 2009.
- Krasuski A., *Dane osobowe w obrocie tradycyjnym i elektronicznym. Praktyczne problemy*, Warszawa 2012.
- Krasuski A., *Ochrona danych osobowych na podstawie RODO*, Warszawa 2018.
- Krzysztofek M., *„Prawo do bycia zapomnianym” i inne aspekty prywatności w epoce Internetu w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 8, s. 29–34.
- Lubasz D., *RODO. Zmiany w zakresie ochrony danych osobowych. Porównanie przepisów, praktyczne uwagi*, Warszawa 2018.
- Łuczak J., *Prawa osoby, której dane dotyczą*, w: RODO – ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, pod red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasza, Warszawa 2018, s. 464–584.
- Pryciak M., *Prawo do prywatności*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2010, nr 4, s. 211–229, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37379/011.pdf> (dostęp: 2 III 2023).
- Safjan M., Berwid-Wilińska K., *Prawo do prywatności osób publicznych*, w: Biuro Generalnego Inspektora Danych Osobowych, *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal data protection yesterday, today, tomorrow*, Warszawa 2006, s. 371–397.
- Sakowska-Baryła M., *Prawo do ochrony danych osobowych*, Wrocław 2015.

- Sieńczyło-Chlabicz J., *Ochrona prywatności i wizerunku osób powszechnie znanych w świetle orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – von Hannover v. Niemcy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2007, nr 4, s. 399–416, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/artykuly/ochrona-prywatnosci-i-wizerunku-osob-powszechnie-znanych-w-swietle-151083435> (dostęp: 2 III 2023).
- Stuart A.H., *Google Search Results: Buried If Not Forgotten*, „North Carolina Journal of Law and Technology” 2014, nr 15(3), s. 463–517.
- The Advisory Council to Google on the Right to be Forgotten*, February 2015, <https://static.googleusercontent.com/media/archive.google.com/pl//advisorycouncil/advisement/advisory-report.pdf> (dostęp: 2 III 2023).
- Weber R.H., *The Right to Be Forgotten: More Than a Pandora’s Box?*, „Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law” 2011, nr 2, s. 120–130.

ALEKSANDRA PRZYSTAŚ*

Uwarunkowania przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji osób niskich w przestrzeni publicznej i projektowaniu użytkowym – w perspektywie stanowienia i stosowania prawa

Wprowadzenie

Standard równości wobec prawa, gwarantowany Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹ i przepisami aktów prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną, ma zastosowanie do wszystkich aspektów funkcjonowania człowieka w społeczeństwie (w życiu społecznym i w relacjach z władzami publicznymi). Prawnie gwarantowana równość, czy ściślej – równość szans, powinna być realizowana na etapie zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa, w tym ostatnim przypadku nie tylko przez władze publiczne, lecz także przez wszystkie podmioty znajdujące się w zasięgu jurysdykcji norm antydyskryminacyjnych. Niemniej żaden przepis nie przewiduje wprost zakazu dyskryminacji osób charakteryzujących się niskim wzrostem, czyli wzrost nie jest wymieniany *expressis verbis* w przepisach prawa jako cecha dyskryminująca faktycznie, w związku z którą państwo musiałoby podejmować jakieś działania kompensujące. Jednakże obowiązki prawne w zakresie niedyskryminacji grupy osób charakteryzujących się relatywnie niskim wzrostem należy rozpatrywać w kontekście przepisu art. 32 Konstytucji, który wprowadza zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny.

* Aleksandra Przystaś, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: ola.przystas@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0837-8302>.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

Analiza tego przepisu prowadzi więc do wniosku, że wśród przyczyn faktycznie mogących być powodem dyskryminacji można wyróżnić właśnie wzrost danej osoby, jeżeli jest to cecha, która w relacjach społecznych jest powodem niesprawiedliwego traktowania lub jest „pretekstem” do naruszania praw danej osoby, a jak wynika z powołanej regulacji, ta postać dyskryminacji jest zakazana już na poziomie ustawy zasadniczej. Przedmiotem analizy niniejszego opracowania jest więc kwestia korelacji przepisów prawa wyznaczających zakaz dyskryminacji a faktyczną sytuacją osób o niskim wzroście. Aby to ukazać, zaprezentowane zostały studia przypadku w zakresie naruszeń w stosunku do osób o niskim wzroście. W szczególności celem artykułu jest wskazanie takich kierunków regulacji prawnej i postulowanego standardu wykonywania prawa, by faktyczna dyskryminacja osób niskich w sferze publicznej została wyeliminowana.

W artykule poruszona została problematyka podmiotowości prawnej osób niskich, dyskryminacji społecznej i gospodarczej, w tym dyskryminacji w zatrudnieniu. Analiza prawa, dokumentów oraz innych materiałów empirycznych umożliwi wskazanie także dosyć istotnych dla dobrostanu osób niskich kwestii związanych z funkcjonowaniem w „uśrednionym wzrostowo” społeczeństwie – m.in. zjawisko infantylicyzacji tych osób przez otoczenie. Może ono z kolei prowadzić do naruszania godności tych osób oraz ograniczać realizację przez nich np. praw pracowniczych czy praw przyznanych przepisami prawa publicznego. Ponadto w artykule poruszony został problem niedogodności życia codziennego osób, które nie mieszczą się w normach powszechnie stosowanych w projektowaniu przedmiotów użytkowych i obiektów architektonicznych. Na tym tle zaproponowane zostaną rozwiązania prawne i faktyczne na sytuacje dyskryminujące dotyczące funkcjonowania w społeczeństwie osób uznawanych za niskie.

1. Definicja osoby niskiej

Ponieważ w polskim obszarze prawnym nie ma definicji legalnej osoby niskiej, to zarówno samo pojęcie osoby niskiej, jak i konkretne obowiązki prawne dotyczące kształtowania sytuacji prawnej i oddziaływania na sytuację faktyczną osób mieszczących się w tej kategorii należy wyinterpretować z przepisów mających zastosowanie w sytuacjach, które

faktycznie mogłyby dotyczyć osób o niskim wzroście. Jeżeli chodzi o konkretne obszary stosowania prawa, przykładem takich regulacji są normy zawarte m.in. w załączniku do Rozporządzenia Komisji UE nr 1300/2014² w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii Europejskiej dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się, w którym posłużono się właśnie kategorią „osób o ograniczonych możliwościach poruszania się”. Bez wątplenia, jeżeli chodzi o pokonywanie barier architektonicznych, osoby niskie można by zakwalifikować do kategorii osób, które mają ograniczone możliwości ruchowe. W przytoczonym tu akcie prawnym, w pkt 2.2 „osoba o ograniczonej możliwości poruszania się” wskazana jest łącznie z „osobą niepełnosprawną” i oznacza „każdą osobę dotkniętą trwałym lub czasowym upośledzeniem fizycznym³, umysłowym, intelektualnym lub sensorycznym, które to upośledzenie może utrudniać takiej osobie – w konfrontacji z różnymi barierami – pełne i skuteczne korzystanie ze środków transportu na równi z innymi pasażerami, lub której możliwość poruszania się przy korzystaniu z transportu jest ograniczona z powodu wieku”. Jest to przykład regulacji ukazujący mechanizm wykładni możliwej do zastosowania w przypadku realizowania przez osoby niskie praw podmiotowych w zakresie korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁴.

Brak w polskim obrocie prawnym definicji legalnej osoby niskiej wskazuje na stosowanie wykładni językowej w tym zakresie. Należy zatem dokonać przeglądu definicji w literaturze przedmiotu w celu ustalenia, jak powszechnie rozumiane jest pojęcie osoby niskiej.

² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1300/2014 z dnia 18 XI 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz.U. UE.L.2014.356.110), pkt 2.2. W polskim porządku prawnym definicję niepełnosprawności podaje Ustawa z dnia 27 VIII 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

³ W przypadku interpretacji tych przepisów należy zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie „upośledzenia” w odniesieniu do osób niskich oznacza obniżenie ich szans funkcjonowania w przestrzeni, w stosunku do tzw. średniej społecznej. W sytuacji, gdy osoba o określonym wzroście „nie mieści się” w typowych schematach projektowania, należy uznać, że dany wzrost jest czynnikiem, który faktycznie ją upośledza.

⁴ Por. M. Tabernačka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013, s. 221–226. Autorka pisze o zasadzie realizacji praw podmiotowych w korzystaniu z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej.

Zastrzec należy, że fakt, czy dana osoba jest niska czy wysoka, jest determinowany średnią wzrostu w społeczeństwie, a ta na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat się zmieniła⁵. W ujęciu encyklopedycznym jako karłowate klasyfikuje się osoby mierzące poniżej 140 lub 150 cm – odpowiednio dla kobiet i mężczyzn⁶, z kolei za niskorosłą powszechnie uważa się osobę osiągającą wzrost poniżej trzeciego centyla⁷ (154 cm dla kobiet, 167 cm dla mężczyzn⁸). Jak wskazują J. Bielecka-Jasiocha i B. Rymkiewicz-Kluczyńska, niski wzrost definiowany jest jako sytuacja, gdy wysokość ciała danej osoby osiąga wartość poniżej 2 odchyżeń standardowych dla wieku, płci i populacji⁹. Pojęcie osoby niskiej jest zatem pojęciem, w którym klasyfikuje się dosyć szeroka grupa osób. Obejmuje zarówno osobę określaną jako karłowata, niskorosłą, jak również każdą inną osobę poniżej przeciętnego wzrostu dla danego obszaru demograficznego¹⁰. Faktycznie, osoba taka może doświadczyć utrudnień w codziennym funkcjonowaniu ze względu na swój wzrost. Ze względu na bezsprzeczną bliskoznaczność pojęć osoby niskiej i osoby niskorosłej w niniejszym artykule przyjęto ich wymienne stosowanie.

⁵ W latach 1985–2019 wzrost przeciętnego Polaka wzrósł o 4,5 cm, a przeciętnej Polki o 1,9 cm. *Height. Evolution of height over time*, NCD Risk Factor Collaboration, <https://www.ncdrisc.org/height-mean-ranking.html> (dostęp: 28 II 2023).

⁶ *Encyklopedia PWN* [online], hasło: karłowatość, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/karlowatosc;3920531.html> (dostęp: 6 II 2023).

⁷ Centyl w tym kontekście odnosi się do miary używanej na siatkach centylowych. Siatki centylowe przedstawiają w formie graficznej rozkład danej cechy (najczęściej wagi i wzrostu dzieci i młodzieży) w stosunku do populacji. Niski centyl oznacza, że u większości społeczeństwa miara danej cechy jest wyższa – ludzie są wyżsi, ważą więcej. N. Bieńko, *Siatki centylowe, czyli ocena rozwoju fizycznego i stanu odżywienia dziecka*, <https://ncez.pzh.gov.pl/dzieci-i-mlodziez/siatki-centylowe-czyli-ocena-rozwoju-fizycznego-i-stanu-odzywienia-dziecka/> (dostęp: 28 II 2023).

⁸ E. Małecka-Tendera, *Niskorosłość*, mp.pl, 23 XI 2016, <https://www.mp.pl/pacjent/pediatria/choroby/endokrynologia/68498,niskoroslosc> (dostęp: 6 II 2023).

⁹ J. Bielecka-Jasiocha, B. Rymkiewicz-Kluczyńska, *Psychospołeczne funkcjonowanie dzieci niskorosłych*, „Endokrynologia Pediatria” 2008, t. 7, nr 1(22). Niemalże identyczną definicję niskorosłości przejmują L. Grzechlak, A. Wiśniewska, R. Ślusarz, *Ocena satysfakcji rodziców z leczenia ludzkim rekombinowanym hormonem wzrostu dzieci z somatotropinową niedoczynnością przysadki*, „Innowacje w Pielęgniarstwie i Naukach o Zdrowiu” 2020, nr 4(5), s. 38–53.

¹⁰ *Mapa średniego wzrostu mieszkańców różnych krajów świata*, Gisplay.pl, 28 VII 2016, <https://gisplay.pl/gis/6235-mapa-wzrostu.html> (dostęp: 6 II 2023).

2. Społeczny kontekst funkcjonowania osób o niskim wzroście

2.1. Zjawisko nieświadomionej dyskryminacji

Opisywane w literaturze i w debacie publicznej przykłady dyskryminacji osób niskich – jak wskazują opinie przedstawiane przez osoby, które padły jej ofiarą – nie zawsze są zauważane przez opinię publiczną i często fakt cierpienia niskich osób nie spotyka się z empatycznym oddźwiękiem środowiska społecznego, w którym te osoby funkcjonują. Faktem społecznym jest stereotypowe podejście do osób niskich, co dzieje się zarówno w środowisku społecznym funkcjonowania tych osób, jak i ze strony funkcjonariuszy sfery publicznej. To ostatnie powinno budzić szczególne zaniepokojenie, gdy dyskryminacji dopuszczają się przedstawiciele zawodów medycznych¹¹.

Tego rodzaju dyskryminacja objawia się w różnych zachowaniach, ale pierwszym jej sygnałem jest warstwa komunikacyjna już na poziomie diagnozowania ewentualnych problemów medycznych, których przejawem może być wzrost niższy od średniej społecznej. Doświadczenie uczy, że w przypadku wizyt lekarskich, w których uczestniczy dziecko, np. w poradni endokrynologicznej w celu zbadania nieprawidłowości rozwoju oraz możliwych podstaw zaburzeń wzrostu rodzic i dziecko często słyszą słowa „przykro mi” i „niestety” w odniesieniu do niskiego wzrostu. Są to zwroty sugerujące stereotypowe¹² postrzeganie osób niskich, jako „niepełnowartościowych”¹³ społecznie. Choć odbywa

¹¹ H. Zieniewicz, *Wpływ niskiego wzrostu na życie osoby nim dotkniętej*, „Current Problems of Psychiatrii” 2010, nr 11(4), https://nieduzi.org/wp-content/uploads/2016/06/wpływ_niskiego_wzrostu_na_życie_osoby_nim_dotkniętej.pdf (dostęp: 7 II 2023).

¹² Warto zwrócić uwagę na fakt, że stereotypizacja osób niskich jako niepełnowartościowych przez lekarzy koreluje z ich indywidualnym, aczkolwiek być może nieświadomionym podejściem do problemu niskorosłości. Lekarz powinien być wrażliwy na swoje preferencje, gdyż jak np. zauważa M. Tabernacka, by móc skutecznie unikać stereotypizacji, należy zachować wrażliwość na własne preferencje, które prowadzą do posługiwania się w wypowiedziach tzw. etykietkami. Natomiast, jak wskazuje autorka, mechanizm etykietowania w rzeczywistości ma więcej poważnych konsekwencji dla komunikacji niż tylko ryzyko dyskryminacji. M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018, s. 192–193.

¹³ Język wykluczający nie zawsze jest intencjonalny. Rozmówca może nie zdawać sobie sprawy, że jego słowa zostaną odebrane negatywnie. Jak piszą J. Stewart i C. Logan słowa pomagają budować świat międzyludzki, a etykiety negatywne przyczyniają się do tego, że świat ów jest toksyczny. J. Stewart, C. Logan, *Komunikowanie się werbalne*, w: *Mosty zamiast murów. Podręcznik komunikacji interpersonalnej – praca zbiorowa*, pod red. J. Stewarta, Warszawa 2012, s. 99–101.

się to w sposób subtelny, to może wywołać u dziecka silne i długotrwałe zaburzenia postrzegania siebie jako pełnego człowieka. Osoba wykonująca zawód lekarza z założenia obdarzona jest wysokim poziomem zaufania społecznego i postrzegana jest jako osoba niezagrażająca dobrostanowi pacjenta¹⁴. To powoduje, że wobec lekarzy formułowane są wysokie oczekiwania społeczne dotyczące m.in. fachowości i etycznego standardu postępowania. Lekarz powinien być szczególnie wrażliwy na potencjalną dyskryminację i stereotypizację pacjentów. Pozornie nieszkodliwe słowa, mające oddać współczucie, są przykładem, jak bardzo głęboko w świadomości społecznej tkwi problem dyskryminacji osób niskich. W społeczeństwie, w którym panują wszak standardy egalitaryzmu społecznego, niski wzrost nie powinien być traktowany jako coś przykrego, powód do smutku lub współczucia. Nie powinien być utożsamiany z obniżeniem szans życiowych w społeczeństwie, a osoby komunikujące się z osobami o niskim wzroście powinny być wrażliwe na ryzyko, nawet nieświadomego, naruszenia dobrostanu takich osób.

2.2. Infantylicyzacja osób niskich

W oglądzie społeczeństwa osoby niskie często¹⁵ postrzegane są jako młodsze ze względu na ich powierzchownie oceniany wygląd, co wpływa na stereotypową ocenę takich osób¹⁶. W społeczności przywiązującej dużą wagę do cech fizycznych kwestią drugorzędą podczas pierwszej oceny innej osoby stają się cechy niewidoczne z zewnątrz, takie jak inteligencja czy wiek. Doświadczenie uczy, że w konsekwencji głęboko utrwalonych wzorców społecznego postrzegania osoby niskiego wzrostu często traktowane są jako młodsze oraz mające mniejsze

¹⁴ Z Kodeksu Etyki Lekarskiej wynika, że lekarz swoim postępowaniem powinien okazywać kulturę i poszanowanie godności pacjentów. Co więcej, w art. 12 pkt 2 wskazano bezpośrednio, że „[r]elacje między pacjentem a lekarzem powinny opierać się na ich wzajemnym zaufaniu”. Kodeks Etyki Lekarskiej, Naczelna Izba Lekarska, https://nil.org.pl/uploaded_images/1574857770_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf (dostęp: 9 III 2023).

¹⁵ Por. U. Jankowska, *Modele niepełnosprawności we współczesnej Polsce, czyli o historycznym obciążeniu i współczesnej sytuacji osób niskorosłych* (praca magisterska, Uniwersytet Warszawski, 2016), https://nieduzi.org/wp-content/uploads/2017/06/Urszula-Jankowska_Modele-niepelnosprawnosci-we-wspolczesnej-Polsce-czyli-o-historycznym-obciazeniu-i-wspolczesnej-sytuacji-osob-niskoroslych.pdf (dostęp: 21 II 2023).

¹⁶ Stereotyp – podzielane społecznie wiedza, poglądy i oczekiwania wobec danej grupy społecznej. *Encyklopedia PWN* [online], hasło: *stereotyp*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;3979617> (dostęp: 21 II 2023).

doświadczenie życiowe. Zauważalna jest tendencja do infantylizacji osób o niskim wzroście, przejawiająca się w traktowaniu ich w sposób, który byłby odpowiedni w relacjach z dzieckiem, czego przykładem może być przesadnie uproszczone mówienie, posługiwanie się spieszczeniami i sugerowanie ograniczonych, czy też jeszcze nierozwiniętych możliwości intelektualnych. O ile komentowanie przez otoczenie odmienności wielkości ciała dziecka jest przez nie mniej odczuwane negatywnie niż w dorosłym życiu (młoda osoba nie zawsze rozumie, jakie znaczenie mają wypowiedzane słowa), o tyle ustawiczne zwracanie uwagi na jego wzrost powoduje w nim poczucie odmienności od reszty społeczeństwa, daje wyraz inności i poczucie swoistej „nieadekwatności” społecznej, jeżeli chodzi o szansę integracji ze społeczeństwem na równoprawnych warunkach.

Z relacji osób niskorosłych wynika¹⁷, że wiele z nich spotyka się w przestrzeni publicznej z komentarzami na temat ich wzrostu. Jak wskazują respondenci, najczęściej słyszane są przez nich komentarze od dzieci, które nie rozumieją jeszcze zasad i konwenansów obowiązujących w społeczeństwie. Jednakże równie dotkliwie odczuwane są przez osoby niskie kierowane w ich stronę sygnały niewerbalne innych osób dorosłych sugerujące emocjonalną reakcję związaną z oceną niskiego wzrostu danej osoby. Przykładem juwenalizacji dorosłej osoby niskorosłej ze strony dziecka jest porównanie danej osoby do kogoś w jego wieku – „Czasami mnie zapyta jakieś dziecko, dlaczego jestem sama w sklepie, gdzie jest moja mama”¹⁸. Infantylizacja osób niskich może odbywać się już w pierwszych chwilach poznania osoby niskorosłej. Nierzadkim zjawiskiem jest pomijanie w rozmowie zwrotu grzecznościowego „Pan/Pani”¹⁹, takie zachowanie jest charakterystyczne dla rozmów z młodym odbiorcą, zatem dorosła osoba niska traktowana jest

¹⁷ U. Jankowska, op. cit., s. 96–101.

¹⁸ Ibidem, s. 97.

¹⁹ Jak zauważa M. Marcjanik relacja na *ty* obejmuje nadawców i odbiorców będących osobami niedorosłymi (zwłaszcza dziećmi), ponadto, jak wskazuje autorka, mając nawet oparte na dużym prawdopodobieństwie przypuszczenie, że odbiorca ma na oko szesnaście lat, lepiej jest zwrócić się do niego przez *pan*, *pani* niż do odbiorcy dwudziestoletniego przez *ty*. Zatem poprzez pominięcie zwrotu grzecznościowego w komunikacji z dorosłą osobą niskorosłą zostaje ona porównana wiekiem do dziecka. M. Marcjanik, *Grzeczność w komunikacji językowej*, Warszawa 2007, s. 38–42.

Relacje na *pan*, *pani* charakteryzują się tym, że ich uczestnicy mają – w porównaniu z relacjami na *ty* – wyraźnie zakreślony wokół siebie obszar prywatności, na który wchodzić im wzajemnie nie wolno. M. Marcjanik, *Poradnik językowego savoir-vivre'u*, Warszawa 2009, s. 30.

w sposób, w jaki w naszym społeczeństwie traktuje się dzieci. Znane są również sytuacje, w których osoby postronne bezpośrednio przyrównują dorosłe osoby o niskim wzroście do dzieci – „Raz jakaś babeczka się w kościele pytała mojej mamy, jak byłam dorosła, już miałam chyba 20 lat, ta pani się pyta mojej mamy, czy ja już się potrafię sama ubrać”²⁰ – w podanym przykładzie osoba została „odmłodzona” aż o kilkanaście lat.

Ciągła konieczność udowadniania swojego wieku, swojej dorosłości czy też wiedzy i kwalifikacji, a nawet kompetencji społecznych stwarza ryzyko trudności w funkcjonowaniu społecznym osób niskorosłych i ich frustracji oraz negatywnej samooceny z uwagi na reakcje społeczne, które są wyrazem braku społecznej akceptacji osób o odmiennym wyglądzie.

3. Dyskryminacja architektoniczna – bariery

Osoby niskie (niskorosłe, karłowate, z niedoborem wzrostu) codziennie napotykać bariery utrudniające, a czasem uniemożliwiające im korzystanie z urządzeń przystosowanych do przeciętnych parametrów charakterystycznych dla większej zbiorowości społecznej w społeczeństwie. Mowa tutaj nie tylko o urządzeniach użyteczności publicznej, zarówno obiektach budowlanych, jak i np. środkach transportu zbiorowego, lecz także o rzeczach codziennego użytku, takich jak chociażby meble, pojazdy czy sprzęt AGD.

Osoby niskie, z uwagi na obowiązujący w Polsce zakaz dyskryminacji, mają prawa podmiotowe²¹ do korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i do funkcjonowania w sferze publicznej na równi z innymi osobami. Aktem prawnym, którego regulacje określają konkretne warunki, jakim powinny odpowiadać budynki, w tym budynki użyteczności publicznej, oraz zapewniającym osobom niepełnosprawnym dostęp do tychże budynków w taki sam sposób jak reszcie społeczeństwa, jest Rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich

²⁰ U. Jankowska, op. cit., s. 99.

²¹ Istnienie praw podmiotowych nie tylko tworzy prawny obowiązek realizacji zadań państwa przez władze publiczne, lecz także zapewnia jednostkom roszczenia o realizację tych zadań. Jak podaje M. Tabernacka, obywatele i inne jednostki, którym prawo stwarza takie możliwości, mają zatem roszczenie do władz publicznych o podjęcie określonych prawem działań w sferze użyteczności publicznej. M. Tabernacka, *Prawne zasady korzystania z...*, s. 34–35.

usytuowanie²². Choć w rozporządzeniu nie zostają wymienione wprost inne niż niepełnosprawne osoby z ograniczonymi możliwościami poruszania się, to jego regulacje mogą znaleźć zastosowanie w przypadku osób o niskim wzroście. Po pierwsze osoby niskie napotykać takie same problemy w dostępie do obiektów jak osoby niepełnosprawne, po drugie niski wzrost i wiążące się z nim problemy z funkcjonowaniem w społeczeństwie mogą być przesłanką do uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności. Poprzez dostosowanie przestrzeni publicznej, jak również urządzeń i obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych dany zostaje wyraz postulatowi egalitarnej dostępności społeczeństwa do realizacji potrzeb poszczególnych członków społeczności w zakresie ich uczestnictwa w życiu społecznym, zarówno w wymiarze kulturalnym, jak i w zakresie zaspokajania takich potrzeb, jak ochrona zdrowia, możliwość podjęcia pracy czy też zapewnienie zaspokajania potrzeb bytowych. O ile zalecenia odnoszące się do standardów dostępności w głównej mierze kierują się poprawą dostępności dla osób niepełnosprawnych, o tyle istnieją opracowania wymieniające jako grupę docelową proponowanych rozwiązań osoby niskiego wzrostu. Dla przykładu w rekomendacjach Prezesa Urzędu Transportu²³ osoby niskiego wzrostu zostały enumeratywnie wymienione wśród osób zaliczających się do osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

Jak już wyżej wspomniano, sytuacja osób niskich jest często analogiczna do sytuacji osób niepełnosprawnych, do czego można odnieść zalecenia zawarte w cytowanych dalej *Wrocławskich standardach dostępności przestrzeni miejskich*²⁴. Jest w nich mowa o projektowaniu nowych przestrzeni z myślą o stałym podnoszeniu standardu dostępności, w założeniu mającym zapewnić osobom niepełnosprawnym możliwość korzystania z urządzeń i obiektów architektonicznych na równi

²² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1225.

²³ Urząd Transportu Kolejowego, *Obsługa osób o ograniczonej możliwości poruszania się na rynku pasażerskich usług kolejowych – Rekomendacje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, 2013, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewixl5uNzoT9AhWrlosKHfGCVwQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Futk.gov.pl%2Fdownload%2F1%2F4398%2Frekomendacje101.pdf&usg=AOvVaw3BnLICROHGnybmVO2-X_DC (dostęp: 6 II 2023).

²⁴ Fundacja Polska Bez Barrier, *Wrocławskie standardy dostępności przestrzeni miejskich*, 2019, https://polskabezbarier.org/documents/standardy_dostepnosci_wroclaw_prze-strzenie_miejskie.pdf (dostęp: 16 II 2023). Udostępniono także osobne opracowanie uwzględniające w szczególności przestrzenie osiedlowe.

z pozostałą częścią społeczeństwa. Jak wskazano w założeniach *Wrocławskich standardów dostępności przestrzeni miejskich* poprawa dostępności nie jest ograniczona jedynie do polepszenia możliwości korzystania ze społeczeństwa przez osoby niepełnosprawne, lecz przez każdego, niezależnie od stopnia jego sprawności. W treści dokumentu wspomniano bezpośrednio osoby niskie jako beneficjentów proponowanych rozwiązań. Podobnym dokumentem uwzględniającym szczególne potrzeby osób różniących się potrzebami od przeciętnego użytkownika jest poradnik wskazujący kierunki rozwoju przestrzeni przy uwzględnianiu koncepcji uniwersalnego projektowania. Jak słusznie w nim wskazano, „[u]żytkownikiem przestrzeni publicznej jest każdy, wobec czego podczas projektowania należy brać pod uwagę potrzeby wszystkich ludzi”²⁵. W poradniku zauważono ponadto, że osoby mające trudności w poruszaniu się, także osoby niskie, stanowią część społeczeństwa oraz powinny mieć możliwość realizacji swoich praw w dostępie do środowiska.

Należy uznać, że obecnie promowany standard dostępności nowo projektowanych budynków i obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej jest wyrazem funkcjonowania w polskim obszarze prawnym zasady egalitaryzmu społecznego, niemniej konieczne są także działania mające na celu likwidację barier architektonicznych, powstałych przed rozpowszechnieniem idei dostępności. Inicjatywą zasługującą na uwagę w związku z realizowanym przez nią celem poprawiania dostępności miejsc, urządzeń i obiektów dla osób niepełnosprawnych jest dofinansowanie do likwidacji barier architektonicznych obsługiwane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych²⁶. Wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć mogą składać niestety jedynie osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności lub jego odpowiednik²⁷.

²⁵ Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Standardy dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami. Uwzględniając koncepcję uniwersalnego projektowania – poradnik*, Warszawa 2017, s. 4, <https://instytutksiazki.pl/files/upload/files/Standardy%20dost%C4%99pno%C5%9Bci%20budynk%C3%B3w%20dla%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami.pdf> (dostęp: 16 II 2023). Na uznanie zasługuje oprawa graficzna poradnika ukazująca na rysunkach proponowane rozwiązania, jak również wskazująca ich rzeczywiste zastosowanie na przykładzie polskich miast.

²⁶ *Likwidacja barier (PJM)*, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, 24 XI 2021, <https://niepelnosprawni.gov.pl/a,12,likwidacja-barier-pjm> (dostęp: 6 II 2023).

²⁷ *Skorzystaj z dofinansowania do likwidacji barier architektonicznych*, Gov.pl, 8 II 2023, <https://www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-dofinansowania-do-likwidacji-barier-architektonicznych> (dostęp: 15 II 2023).

Osoby o niskim wzroście nie są zatem założoną grupą docelową dofinansowania, ale mogą być jego beneficjentami, jeśli uzyskają orzeczenie o niepełnosprawności z uwagi na choroby takie jak achondroplazja²⁸, objawiające się przede wszystkim ponadprzeciętnie niskim wzrostem.

4. Problem egalitaryzmu w projektowaniu mebli

Przestrzeń publiczna, jak również urządzenia i obiekty użyteczności publicznej powinny być dostosowane do potrzeb całego społeczeństwa. Utrzymanie odpowiedniego standardu dostępności jest zatem postulatem szczególnie istotnym w kontekście projektowania architektury dostępnej dla ogółu społeczeństwa, niemniej jednak sfera prywatna, w której funkcjonuje osoba niska, również powinna odpowiadać pewnym standardom. Poniżej zaprezentowano porównanie przykładowych mebli – pod kątem ich dostępności użytkowej, a także możliwości dostosowania ofert firm meblarskich do jak najszerszego kręgu odbiorców.

Zgodnie z informacjami podanymi na stronie internetowej sklepu Agata Meble standardowy blat kuchenny, najbardziej optymalny dla większości społeczeństwa, powinien znajdować się na wysokości 85–86 cm od podłogi²⁹. W swojej ofercie firma ma szafki o standardowej wysokości 82 cm, do której należy doliczyć grubość blatu, wynoszącą 2–3 cm. Na rynku meblarskim, standardowa wysokość szafek podyktowana jest wymiarami sprzętów AGD, takich jak zmywarka lub piekarnik. W sklepach IKEA, jednych z najpopularniejszych sklepów meblowych, całkowita wysokość standardowych szafek stojących do zabudowy kuchennej wynosi 91 cm, czyli więcej niż wysokość zalecana dla użytkownika średniego wzrostu w sklepie Agata Meble czy też innych³⁰. Wymiar ten dotyczy jednak gotowych opcji zabudowy

²⁸ Achondroplazja – med. dziedzicznie uwarunkowane zaburzenie rozwoju szkieletu; prowadzi do znacznych dysproporcji w budowie ciała; charakterystyczne pogrubienie nasad kości długich, wąska i krótka nasada czaszki, duża głowa, prawidłowej długości tułów, skrócenie kończyn. *Encyklopedia PWN* [online], hasło: *achondroplazja*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/achondroplazja;3865506.html> (dostęp: 21 II 2023).

²⁹ *Na jakiej wysokości powinien być blat w kuchni? Złote zasady projektowania kuchni*, <https://www.agatameble.pl/inspiracje/na-jakiej-wysokosci-powinien-byc-blatt-w-kuchni-zlote-zasady-projektowania-kuchni-a9840> (dostęp: 6 II 2023). Taką samą proponowaną wysokość blatu roboczego w kuchni podają również inne sklepy z meblami kuchennymi oraz serwisy odnoszące się do tematyki projektowania wnętrz i ergonomii użytkownika mebli.

³⁰ Podobne wymiary podają również inne sklepy meblarskie: *Komfort, Na jakiej wysokości blat kuchenny? 4 rady eksperta!*, *Komfort.pl*, <https://komfort.pl/blog/>

kuchennej, a oferta sklepu zawiera elementy pozwalające konsumentowi na dopasowanie wysokości zabudowy do indywidualnych potrzeb użytkownika³¹. Umożliwienie konsumentom dostosowania wymiarów mebli do ich osobistych preferencji znacząco wpływa na wygodę ich funkcjonowania w przestrzeni prywatnej, ma także wymiar antydyskryminacyjny w stosunku do osób, których wzrost nie odpowiada standardom przyjmowanym w projektowaniu.

Jeżeli zaś chodzi o standard wysokości krzesła, to przeważnie wysokością proponowaną jako odpowiednia dla użytkownika średniego wzrostu jest około 50 cm od podłogi do siedziska³², jednak można spotkać się także ze standardami wskazującymi niższe wymiary³³. Krzesła dostępne w katalogu online sklepu IKEA przeważnie mają wysokość siedziska na poziomie 45 cm od podłogi, ale są także dostępne modele wyższe, posiadające siedzisko na wysokości 48 cm lub nawet 51 cm, co jest udogodnieniem przystosowanym do osób wyższych. Przy szukaniu odpowiedniego krzesła do wzrostu danej osoby należy kierować się nie tylko wysokością siedziska, lecz także jego głębokością, która ma zapewnić odpowiednie ułożenie ciała w pozycji siedzącej³⁴. W katalogu

na-jakiej-wysokosci-blat-kuchenny-4-rady-eksperta (dostęp: 9 III 2023); Leroy Merlin, *Wysokość i szerokość blatu kuchennego, czyli jaki blat jest najwygodniejszy?*, Leroy Merlin, 26 XI 2014, <https://www.leroymerlin.pl/kuchnia/wysokosc-i-szerokosc-blatu-kuchennego-czyli-jaki-blat-jest-najwygodniejszy,e4692,l2722.html> (dostęp: 9 III 2023); Max Kuchnie, *Na jakiej wysokości blat kuchenny?*, MaxKuchnie, <https://www.maxkuchnie.pl/artykuly/aranzacje/materialy-wykonczeniowe/na-jakiej-wysokosci-blat-kuchenny-504.html> (dostęp: 9 III 2023).

³¹ Oferta internetowa sklepu IKEA zawiera nogi do szafek kuchennych o wysokościach 5–6,5 cm, 8 cm oraz 16–17 cm. Warto zaznaczyć, że wiele innych sklepów również prowadzi sprzedaż akcesoriów, które umożliwiają dostosowanie mebli do indywidualnych wymagań użytkownika i komfortowe korzystanie z nich osobom o różnych cechach fizycznych.

³² *Jak dobrać krzesła do stołu w jadalni*, ergoExpert, 24 VI 2022, <https://www.ergoexpert.pl/blog/jak-dobrac-krzesla-do-stolu-w-jadalni/> (dostęp: 21 II 2023); *Ergonomia jadalnianego stołu i krzesła*, Delta, 31 I 2021, <https://www.deltachairs.com/ergonomia-jadalnianego-stolu-i-krzesel,b83.html> (dostęp: 21 II 2023).

³³ *Krzesło musi być wygodne. Czym się kierować przy jego wyborze?*, Cztery Kąty, 8 X 2014, <https://czterykaty.pl/czterykaty/56,107676,16771116,krzeslo-musi-byc-wygodne-czym-sie-kierowac-przy-jego-wyborze.html> (dostęp: 21 II 2023).

³⁴ Siedzisko dla osoby niższej powinno mieć ok. 40 cm, aby mogła ona dosięgać nogami do ziemi i tym samym być w odpowiedniej pozycji siedzącej. Zasady stosowane do doboru odpowiedniego krzesła biurowego są analogiczne do zasad doboru krzesła jadalnianego. *Masz niski wzrost? Sprawdź, jakie krzesło biurowe kupić*, Radomski24, 21 XII 2020, <https://radomski24.pl/20201221370729/masz-niski-wzrost-sprawdz-jakie-krzeslo-biurowe-kupic> (dostęp: 21 II 2023).

sklepu IKEA znajdują się krzesła o różnej głębokości siedziska: zdecydowana większość produktów ma głębokość 50 cm lub większą, jednak dostępne są także modele o znacznie mniejszej głębokości, nawet 39 cm, które będą lepiej dopasowane do osób niskich.

Projektując meble, producenci kierują się wartościami odpowiednimi dla przeciętnego użytkownika³⁵, jednak jak wskazano w powyższym porównaniu, istnieją produkty, które byłyby odpowiednie dla osób o nieprzeciętnym wzroście, jak również akcesoria mające umożliwić dopasowanie mebli do indywidualnych potrzeb użytkownika. Warto jednak rozważyć ustalenie osobnej Polskiej Normy lub wprowadzenie urzędowego systemu certyfikacji mebli, które spełniałyby standardy użyteczności dla osób niskich, z uwagi na ich odpowiednio ukształtowaną ergonomię. Oczywiście w dobie wolnego rynku, można by przypuszczać, że konkurujące z sobą firmy meblarskie zapewnią ofertę mebli odpowiednich dla niskich osób niebędących dziećmi, ale ponieważ firmy te w swojej działalności rynkowej kierują się rachunkiem ekonomicznym, nie ma gwarancji, że takie produkty rzeczywiście pojawią się w ich ofercie. Stosowny certyfikat mógłby być wykorzystywany także jako narzędzie marketingowe, gdy dana firma chciałaby kształtować swój wizerunek jako firmy odpowiedzialnej społecznie.

5. Dyskryminacja osób niskich na rynku pracy

W rozważaniach o dyskryminacji w miejscu pracy zwykle wspomina się o takich kryteriach jak płeć, rasa, niepełnosprawność czy chociażby wiek³⁶, za to o wiele rzadziej uwzględnia się kwestię wzrostu

³⁵ Pomocne w ustalaniu odpowiednich parametrów są zapisy Polskich Norm. Są to dokumenty zatwierdzone przez upoważnioną jednostkę organizacyjną, ustalające zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzające do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie. *Co to jest PN?*, Polski Komitet Normalizacyjny, <https://www.pkn.pl/polskie-normy/informacje-o-pn/co-jest-pn> (dostęp: 1 III 2023).

Cele normalizacji krajowej, wymieniane w ustawie o normalizacji, obejmują m.in. poprawę funkcjonalności, kompatybilności i zamienności wyrobów, procesów i usług oraz regulowanie ich różnorodności. Ustawa z dnia 12 IX 2002 r. o normalizacji (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1483).

³⁶ Na przykład w materiałach informacyjnych Państwowej Inspekcji Pracy sformułowano antydyskryminacyjne zalecenia dla pracodawców, zgodnie z którymi pracodawca nie może kierować się: płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, rasą, religią, narodowością, przekonaniami politycznymi, przynależnością związkową, pochodzeniem etnicznym,

jako czynnika wywołującego określone zachowania dyskryminujące w stosunku do pracownika lub osoby ubiegającej się o otrzymanie pracy. Jak zauważa A. Leech, osoby o wyższym wroście postrzegane są jako bardziej inteligentne i posiadające cechy przywódcze. Przeciwnie prezentuje się sytuacja pracowników o niższym wroście – ich kompetencje i kwalifikacje znacznie częściej są podważane, a oni sami nie są traktowani poważnie, za to są oceniani jako mniej doświadczeni³⁷. Z doświadczenia życiowego wiadomo, że większość ludzi kieruje się swoimi zainteresowaniami, umiejętnościami czy też popytem na dany zawód na rynku pracy, kiedy wybiera kierunek kariery. W przypadku osób niskich wybór miejsc pracy, w których mają one rzeczywistą szansę na znalezienie zatrudnienia, jest – z uwagi na ich stereotypowe postrzeganie – w pewnym stopniu ograniczony³⁸.

Zasada niedyskryminacji w zatrudnieniu zawarta w art. 11³ Kodeksu pracy³⁹ zabrania wprost jakiejkolwiek dyskryminacji, bezpośredniej lub pośredniej, wymieniając w szczególności określone cechy. Wskazany w przepisie katalog cech, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana, ma charakter otwarty – czyli zakazana jest również dyskryminacja ze względu na cechy niewymienione w tym przepisie wprost. Ustawodawca przez zawarcie w katalogu podstawowych obowiązków pracodawcy obowiązku przeciwdziałania dyskryminacji, wymienionego w art. 94 pkt 2b, zobowiązał go zarówno do niestosowania praktyk dyskryminujących i równego traktowania pracowników, jak i do przeciwdziałania dyskryminacji przez pracowników, za których jest odpowiedzialny.

wyznaniem, orientacją seksualną, faktem zatrudnienia na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Państwowa Inspekcja Pracy, *Stop dyskryminacji. Poznaj swoje prawa w pracy*, <https://www.pip.gov.pl/pl/t/v/121841/dyskrym.pdf> (dostęp: 21 II 2023).

³⁷ A. Leech, *Drawing the short straw – height discrimination in the workplace*, Shoosmiths 2022, <https://www.shoosmiths.co.uk/insights/legal-updates/drawing-the-short-straw-height-discrimination-in-the-workplace> (dostęp: 6 II 2023).

³⁸ Jak zauważa B. Szczubał, część trudnień może przyczyniać się do ograniczania bądź rezygnacji z uczestnictwa w niektórych formach życia społecznego. Niski wzrost ogranicza możliwości swobodnego wyboru drogi edukacji i kariery zawodowej, może także utrudniać relacje z innymi, szczególnie przy tworzeniu bliskich relacji oraz szukaniu partnera życiowego. B. Szczubał, *Mechanizmy naznaczania społecznego osób z niskorostnością*, „Niepełnosprawność” 2014, nr 15, s. 151–166, <https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Niepelnosprawnosc/Niepelnosprawnosc-r2014-t-n15/Niepelnosprawnosc-r2014-t-n15-s151-166/Niepelnosprawnosc-r2014-t-n15-s151-166.pdf> (dostęp: 8 II 2023).

³⁹ Ustawa z dnia 24 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1510).

Do zasady równego traktowania w zatrudnieniu odwołują się przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁰ w definicji oferty pracy oraz przepisie art. 36 ust. 5e określającym, że powiatowy urząd pracy nie może przyjąć oferty pracy, jeżeli pracodawca zawarł w ofercie pracy wymagania, które naruszają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów prawa pracy i mogą dyskryminować kandydatów do pracy w szczególności ze względu na wymienione w przepisie cechy. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności” oznacza, analogicznie jak w przepisach Kodeksu pracy, że zakazana jest również dyskryminacja ze względu na cechy niewymienione wprost, zatem ochroną objęte zostały również osoby o niskim wzroście. Przepis art. 123 ustawy o promocji zatrudnienia penalizuje działanie dyskryminujące (odmowa zatrudnienia kandydata na wolnym miejscu zatrudnienia lub miejscu przygotowania zawodowego) jedynie, jeżeli zachodzi dyskryminacja ze względu na określone w przepisie cechy, których katalog ma charakter zamknięty i w którego zakres nie wchodzi kryterium wzrostu. Dyskryminacja osób niskich jest naganna moralnie i zabroniona przez przepisy Kodeksu pracy, do którego uregulowań dotyczących zasady równego traktowania w zatrudnieniu odwołuje się ustawa o promocji zatrudnienia.

Analiza przeprowadzona na europejskim rynku pracy wskazuje, że pracownicy o wyższym wzroście zarabiają więcej. Co ciekawe, wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że to nie ostateczny wzrost człowieka ma największy wpływ na zarobki, ale jego wzrost w wieku nastoletnim. Wskazuje się zatem, że bycie wysokim w tym okresie życia wpływa pozytywnie na doświadczenia społeczne człowieka, co następnie powoduje zwiększenie umiejętności społecznych pozwalających na zdobycie lepszej pozycji na rynku pracy. Co więcej, znaleziono związek między wzrostem a stanowiskiem zajmowanym przez pracownika. Pracodawcy stosują segregację zawodową, w której kandydaci charakteryzujący się wzrostem powyżej średniej krajowej (w Polsce: kobiety – 164,6 cm, mężczyźni – 177,3 cm)⁴¹ mają większe szanse na objęcie stanowiska wymagającego wysokich kwalifikacji. Wykazując, że osoby samozatrudnione nie doświadczają sortowania zawodowego (ich działalność działa, dobrze im płacą), jednocześnie potwierdzono tezę, że czynnikiem powodującym różnice w zarobkach osób o takich

⁴⁰ Ustawa z dnia 20 IV 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 690), dalej „ustawa o promocji zatrudnienia”.

⁴¹ *Mapa średniego wzrostu...*

samych zdolnościach, lecz innym wzroście jest w rzeczywistości pracodawca⁴². Poniżej przedstawiono wybrane przykłady dyskryminacji w miejscu pracy.

W 2005 r. szwedzki Sąd Pracy uznał przedsiębiorstwo motoryzacyjne Volvo Cars za winne pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć wobec kobiety starającej się o pracę. Rzecznik Równych Szans reprezentujący kobietę wskazał, że 25–28% kobiet aktywnych zawodowo nie spełniałoby wymagań postawionych przez przedsiębiorstwo, dla mężczyzn poziom ten wynosił zaledwie 1–2%. Za linię obrony przyjęto wskazanie, że wymogi co do wzrostu pracowników uwarunkowane są zmniejszeniem ryzyka występowania szkód w miejscu pracy. Sąd ostatecznie stwierdził, że nie wykazano odpowiedniego związku między zachowaniem bezpieczeństwa w pracy a wzrostem pracownika i uznał Volvo Cars za winne dyskryminacji. Rzecznik Równych Szans w ogłoszeniu prasowym dodatkowo wskazał, że każda osoba ubiegająca się o pracę powinna być osobno oceniana pod względem możliwości siłowych i zasięgu kończyn⁴³.

Sprawa, której dotyczył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dotyczyła Greczynki Marii-Eleni Kalliri. Doświadczyla ona dyskryminacji ze względu na wzrost jako kandydatka do Szkoły Oficerskiej i Szkoły Policjantów Akademii Policyjnej. Wymagania dla kandydatów określone w dekrete Prezydenta nr 90/2003 ustalały minimalny wzrost na poziomie 170 cm, przy czym kryterium wzrostu podano bez rozróżnienia płci⁴⁴. W swoim orzeczeniu Trybunał musiał ocenić, czy podane wyma-

⁴² F. Cinnirella, J.K. Winter, *Size Matters! Body Height and Labor Market Discrimination: A Cross-European Analysis*, „CESifo Working Paper” 2019, nr 2733, <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=697001127126073127120115074119080074103024036044086003100074106125124080023127091029110032053022109049003123004067097101074115116083094022086126068102115122028104060017067021023094125114109027003071091023020085114030006068006112115079072117071120009&EXT=pdf&INDEX=TRUE> (dostęp: 21 II 2023). W tekście uszczegółowiono, że badania dotyczą głównie starszych pracowników – w większości powyżej 50 roku życia. Badania wskazujące na segregację zawodową opracowano, porównując prawdopodobieństwo zatrudnienia osób o takich samych umiejętnościach i innym wzroście z samozatrudnionymi osobami o jak najbardziej zbliżonych umiejętnościach.

⁴³ A. Berg, *Volvo's demand for a specific height for female work applicant is discrimination, the Swedish Labour Court rules*, Eurofound, 6 XI 2005, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2005/volvos-demand-for-a-specific-height-for-female-work-applicant-is-discrimination-the-swedish-labour> (dostęp: 6 II 2023).

⁴⁴ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Symvouliotis Epikrateias (Grecja) w dniu 22 VII 2016 r. – Ypourgos Esoterikon, Ypourgos Paideias

gania wzrostu kandydatów są w rzeczywistości właściwe i konieczne. Jak wskazano, znacząca liczba kobiet nie spełniłaby wymogu wzrostu, co wskazuje na pośrednią dyskryminację kobiet. Trybunał uznał, że wykonywanie zadań mających na celu ochronę osób i mienia wymaga odpowiedniej siły, jednakże po pierwsze nie wszystkie zadania policji mają taki charakter, a po drugie nawet jeśli wymagana jest odpowiednia siła, to nie ma to bezpośredniego przełożenia na wzrost. Ponadto zauważono, że do 2003 r. wymagania wzrostu podane były z podziałem na mężczyzn – 170 cm i kobiety – 165 cm, podobnie podane są różne wymagania wzrostu w przypadku greckiej policji portowej i straży przybrzeżnej. Mając na uwadze powyższe, Trybunał orzekł, że wspomniany dekret stanowi pośrednią dyskryminację kobiet⁴⁵. Odniesienie powyższej sprawy do polskich przepisów prawnych każe zauważyć, że polska ustawa zasadnicza w art. 60 wprowadza prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach dla wszystkich obywateli polskich. Oznacza to, że żadna cecha człowieka, w tym wzrost, nie może stanowić kryterium uniemożliwiającego, a nawet utrudniającego, dostęp do służby publicznej.

Pewne odmienne uwarunkowania dotyczą branży lotniczej, która stawia przed kandydatami na stanowisko stewardesy (stewarda) wymogi dotyczące ich wyglądu. Pod uwagę brany jest m.in. wzrost, który średnio powinien mieścić się w zakresie od 160 do 180 cm, przy czym niektóre linie lotnicze ustanawiają wymagania osobno dla kobiet i mężczyzn⁴⁶. Preferencje wzrostu pracowników w tym wypadku są jak najbardziej racjonalne i podyktowane specyficznym środowiskiem pracy, w którym znajduje się pracownik. O ile jednak ograniczenie maksymalnego wzrostu pracownika może zostać uzasadnione wymiarami kabiny samolotu i brakiem dostatecznego miejsca do bezpiecznej pracy osoby wysokiej, o tyle przy odmowie zatrudnienia osoby niskiej powinny być brane pod uwagę jej możliwości fizyczne, w tym zakres ruchu ramion, nie tylko sam wzrost. Nawiązując do wspomnianego wcześniej rozwiązania zaproponowanego przez szwedzkiego Rzecznika Równych Szans, należy

kai Thriskevmaton/Maria-Eleni Kalliri (sprawa C-409/16), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CN0409> (dostęp: 6 II 2023).

⁴⁵ U. Belavusau, *Height Discrimination in EU Law: The Case of Kalliri (C-409/16) at the Court of Justice*, European Law Blog, 11 VI 2018, <https://europeanlawblog.eu/2018/06/11/height-discrimination-in-eu-law-the-case-of-kalliri-c-409-16-at-the-court-of-justice/> (dostęp: 20 II 2023).

⁴⁶ *Kryteria doboru stewardess*, Stewardessa.eu, 2022, <http://stewardessa.eu/kryteria-doboru-stewardess/> (dostęp: 6 II 2023).

postulować standard indywidualnej oceny możliwości kandydatów na pracowników w danej firmie czy instytucji, nie zaś przyjęcie zasady, że określony, np. niższy wzrost bezsprzecznie koreluje z brakiem możliwości pracy w danym środowisku.

Zaakcentowana powyżej międzynarodowa linia orzecznicza skłania się zatem ku rozpoznawaniu kryterium wzrostu jako cechy mogącej być wartością dyskryminującą. Przekłada się to następnie na większą zauważalność problemu nie tylko w kraju, w którym sprawa się toczyła, lecz także poza nim⁴⁷.

6. Eliminacja dyskryminacji osób niskich w wybranych krajach

Jak wynika z wyżej przeprowadzonych rozważań, polski obszar prawny już na etapie rozwiązań ustrojowoprawnych przewiduje stosowanie instrumentów antydyskryminacyjnych, które mogą znaleźć zastosowanie także do sytuacji prawnej i faktycznej osób o niskim wzroście. Warto przyrzeć się w tym miejscu rozwiązaniom przyjętym w innych wybranych krajach, zważywszy, że w obszarach prawnych poszczególnych państw przyjmuje się przepisy odpowiednie dla swoistych uwarunkowań społecznych. Pewne kategorie przepisów zawierających normy ustrojowe lub takie, które regulują relacje władz publicznych z obywatelami, w większości systemów prawnych współczesnych państw respektują uniwersalny standard praw człowieka, w którym właśnie mieszczą się przepisy antydyskryminacyjne. Należy jednak także przywołać regulacje prawne wymieniające cechy fizyczne, w tym wzrost, jako uwarunkowania, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana i projektujące standard postępowania przeciwdziałający zjawisku dyskryminacji. Przytoczone poniżej przypadki mają na celu ukazanie, że stworzenie takich regulacji jest możliwe i potrzebne dla zapewnienia podwyższonego standardu zakazu dyskryminacji ze względu na cechy inne niż dotychczas wymieniane wprost w prawie polskim.

⁴⁷ Jak zauważa K. Śmiszek, bez znaczenia prawnego jest, czy w działaniach podmiotu dyskryminującego wystąpiła wina umyślna, nieumyślna, czy też nie dochowano nawet należytej staranności. To sprawia, iż w postępowaniach z zakresu roszczeń antydyskryminacyjnych obowiązuje zaostrożony standard ochrony, a odpowiedzialność grozi za sam fakt naruszenia inijnej normy antydyskryminacyjnej. K. Śmiszek, *Mechanizm dochodzenia roszczeń w sprawach o dyskryminację*, w: *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, pod red. A. Zawidzkiej-Lojek, A. Szczerby-Zawady, Warszawa 2015, s. 306–307.

Obowiązujące w Republice Francuskiej przepisy Kodeksu karnego w art. 225-1⁴⁸, jak również Kodeksu pracy w art. L. 1132-1⁴⁹ zakazują dyskryminacji ze względu na enumeratywnie wymienione uwarunkowania, w tym ze względu na wygląd fizyczny. Francuski Rzecznik Praw Obywatelskich⁵⁰ definiuje wygląd fizyczny jako zespół cech fizycznych i widocznych atrybutów właściwych osobie, które odnoszą się do jej integralności zarówno fizycznej, jak i cielesnej (morfologia, wzrost, waga, rysy twarzy, fenotyp, stygmaty itp.) jako elementy związane z wyrażaniem jej osobowości⁵¹. Ochrona osób niskich przed dyskryminacją w prawie francuskim zapewniona jest przez uwzględnienie wzrostu jako cechy wyglądu fizycznego. Chroniony jest on w prawie karnym w zakresie dyskryminacji dokonywanej przez osoby sprawujące władzę lub funkcję publiczną oraz w prawie pracy – w którym zakaz dyskryminacji odnosi się m.in. do procesu rekrutacji, stażów i szkoleń oraz rozwiązywania stosunku pracy.

W prawie Związku Australijskiego obowiązuje ustawa o równych szansach z 2010 r. zakazująca dyskryminacji ze względu na cechy fizyczne⁵². W definicji pojęcia dyskryminacji uszczegółowiono, co ono oznacza i do jakich cech odnosić się będą przepisy dotyczące cech fizycznych, a mianowicie do wzrostu, wagi, wielkości lub innych cech ciała. Z racji specyficznego rozumienia dyskryminacji warto przyjrzeć się jej znaczeniu w tym akcie. Zakaz dyskryminacji ze względu na daną cechę obowiązuje zarówno ze względu na aktualnie posiadane cechy, jak i ze względu na cechy posiadane w przeszłości, a także domniemanie, że dana osoba je posiada⁵³. Chronione są zatem nie tylko osoby faktycznie wyróżniające się danymi cechami, lecz także te utożsamiane z wartościami, ze względu

⁴⁸ Code pénal, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070719> (dostęp: 10 III 2023).

⁴⁹ Code du travail, <https://codes.droit.org/PDF/Code%20du%20travail.pdf> (dostęp: 10 III 2023).

⁵⁰ Nazwa francuska „Défenseur des droits”.

⁵¹ Decyzja 2019-205 z dnia 2 X 2019 r. w sprawie dyskryminacji ze względu na wygląd, Rzecznik Praw Obywatelskich, 2 X 2019, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=30201 (dostęp: 10 III 2023).

⁵² Equal Opportunity Act 2010 No. 16 of 2010, <https://content.legislation.vic.gov.au/sites/default/files/2022-07/10-16aa.029%20authorised.pdf> (dostęp: 19 II 2023).

⁵³ Ibidem, część 2 – *What is discrimination?*, sekcja 7 – *Meaning of discrimination*, podsekcja (2). W kontekście artykułu przykładem dyskryminacji ze względu na cechę domniemaną będzie sytuacja, kiedy osoba, która mieści się w przeciętnej wzroście dla danego społeczeństwa, będzie mimo to uważana za osobę niską i tym samym doświadcza dyskryminacji ze względu na wzrost.

na które zaistniała dyskryminacja. Stosując taką definicję dyskryminacji, rozszerzono grono podmiotów chronionych przed nadużyciami.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki, w stanie Michigan obowiązuje ustawa o prawach obywatelskich Elliota-Larsena z 1976 r., która już w preambule potępia praktyki, polityki i zwyczaje wykonywania prawa w sposób dyskryminujący m.in. ze względu na określone cechy – znajduje się wśród nich również wzrost⁵⁴. Bezpośrednie ujęcie wzrostu na liście cech, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana, świadczy o podwyższonym standardzie ochrony obywateli przed nadużyciami. Kryterium wzrostu funkcjonuje tutaj samodzielnie, nie jest postrzegane przez pryzmat pojęcia cech fizycznych, a więc dyskryminacja ze względu na wzrost nie będzie przejawem pośredniej dyskryminacji ze względu na wygląd lub cechy fizyczne. Pewne jednostki administracyjne wprowadzają własne, lokalne, przepisy antydyskryminacyjne. Takim aktem prawnym jest Kodeks Miejski Santa Cruz, który w rozdziale 9.83 zatytułowanym „Zakaz dyskryminacji” wprowadza zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na cechy osobiste, które w przepisie definicyjnym w swoim zakresie zawierają właśnie wzrost⁵⁵. Kryterium wzrostu jest zatem zauważalne jako cecha, ze względu na którą możliwa jest dyskryminacja i która powinna, razem z innymi cechami osobistymi, zostać poddana ochronie. Osoby o nieprzeciętnym wzroście są zatem chronione przed dyskryminacją ze strony społeczeństwa na poziomie regulacji lokalnych obowiązujących na terenie całego miasta i hrabstwa Santa Cruz. Stany Zjednoczone nie rozpoznają wzrostu jako kryterium dyskryminacji bezpośredniej w prawie krajowym, lecz jedynie jako możliwy element dyskryminacji pośredniej ze względu na rzeczywiście prawnie chronione cechy. Jak zauważa O. Kimhi, mimo że pewne zabezpieczenia prawne zostały wprowadzone, nie oznacza to jednoznacznego rozwiązania problemu dyskryminacji, gdyż w znacznej części przepisy obowiązujące w prawie amerykańskim są martwe i nie stanowią faktycznej ochrony prawnej odpowiedniej dla zapewnienia eliminacji dyskryminacji ze względu na wzrost⁵⁶.

⁵⁴ Elliot-Larsen Civil Rights Act, Act 453 of 1976, <https://www.michigan.gov/-/media/Project/Websites/mdcr/public-act-453-of-1976-elliott-larsen.pdf?rev=c15451b0a9f943d78ae818259a38c8dc> (dostęp: 20 II 2023).

⁵⁵ Santa Cruz Municipal Code, Code Publishing Company, Waszyngton, 2023, <https://www.codepublishing.com/CA/SantaCruz/> (dostęp: 20 II 2023).

⁵⁶ O. Kimhi, *Falling short: On Implicit Biases and the Discrimination of Short Individuals*, „Connecticut Law Review” 2020, nr 52(2), https://opencommons.uconn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1432&context=law_review (dostęp: 21 II 2023).

Zważając na powyższe, powinno stać się jasnym, że regulacje uwzględniające wzrost jako wartość, ze względu na którą dyskryminację należy eliminować, są możliwe do stworzenia w skali zarówno lokalnej, jak i krajowej. Przez dodanie kryterium wzrostu do już rozpoznawanych wartości podlegających ochronie dany zostanie wyraz zasadzie równości płynącej z polskiej ustawy zasadniczej wprowadzającej ogólny zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Pamiętać jednak należy, że nie jest wystarczające stworzenie przepisów, ale potrzebne jest również ich skuteczne stosowanie.

Podsumowanie

Osoby niskiego wzrostu, mimo ogólnego zakazu dyskryminacji obowiązującego w polskim porządku prawnym, w wielu obszarach swojej aktywności są faktycznie dyskryminowane, co jest odczuwane przez nie zarówno w dostępności usług publicznych, jak i w komunikacji społecznej. Istotną zatem w kontekście podsumowania powyższych rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy ogólne przepisy ustrojowe oraz przepisy znajdujące zastosowanie w przypadku zatrudniania, jak również przepisy regulujące projektowanie obiektów, urządzeń i przedmiotów użytkowych pozwalają na efektywną ochronę osób niskich przed dyskryminacją. Chodzi tu o poszczególne obszary relacji władz publicznych z obywatelami oraz ustanawianie regulowanych prawem publicznym standardów, jakim powinny odpowiadać urządzenia i obiekty użytkowe. Istotny jest zakres norm gwarancyjnych, pozwalających na przeciwdziałanie dyskryminacji, np. subsumpcję norm gwarantujących odpowiedni sposób postępowania przy projektowaniu urządzeń użyteczności publicznej, dzięki czemu można by osoby niskiego wzrostu włączyć do katalogu osób objętych chociażby normami, których *ratio legis* jest wprowadzenie standardu egalitarności w dostępie do określonych obiektów i urządzeń z uwagi na określone cechy fizyczne danej osoby. O ile w niektórych aspektach sytuacja osoby niskiego wzrostu może być traktowana analogicznie do sytuacji osoby niepełnosprawnej (jak ma to np. miejsce w przypadku barier architektonicznych), o tyle w dalszym ciągu osoby niskorosłe nie mają zapewnionej dostatecznej ochrony przed nadużyciami, których doświadczają ze strony społeczeństwa, np. przez zjawisko infantylizacji, będące efektem braku świadomości ludzi w obszarze dyskryminacji w warstwie komunikacyjnej. Zważywszy,

że w praktyce niemożliwe byłoby wprowadzenie kompleksowych zakazów dyskryminacji we wszystkich obszarach prawa mogących oddziaływać na osoby niskiego wzrostu, należałoby podjąć inne działania mające na celu przeciwdziałanie faktycznej dyskryminacji. Zasadny będzie zatem postulat wprowadzenia już do programów nauczania w szkołach treści uczulających dzieci i młodzież na ten typ dyskryminacji, a także prowadzenie odpowiednich akcji edukacyjnych mających na celu podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie faktycznych praktyk i zachowań dyskryminacyjnych wobec osób niskiego wzrostu.

Osoby charakteryzujące się niskim wzrostem, napotykające problemy w funkcjonowaniu w przestrzeni społecznej nie są objęte działaniem szczególnych norm gwarancyjnych wprowadzających zakaz dyskryminacji z uwagi na wzrost, nie są także wymieniane jako bezpośredni beneficjenci rozwiązań mających zapewnić dostępność przestrzeni publicznych dla ogółu społeczeństwa. Warto byłoby rozszerzyć zakres norm gwarancyjnych o tę grupę społeczną, przynajmniej na etapie doprecyzowania rozwiązań ustawowych aktami o charakterze podstawowym.

W kontekście ochrony przed nadużyciami ze strony pracodawców w polskim systemie prawnym obowiązują przepisy prawa pracy. Ich regulacje antydyskryminacyjne stosują otwarty katalog uwarunkowań, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana. Wzrost może być zatem jedną z chronionych cech pracownika na gruncie prawa pracy, jednakże już w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia wyraźnie widać brak dostatecznych regulacji ochronnych obejmujących swoim obszarem wprost osoby niskiego wzrostu. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy obecne regulacje są wystarczające, czy istnieje konieczność wprowadzenia regulacji szczegółowych chroniących osoby niskie przed dyskryminacją. Jak wynika z cytowanego wyżej orzecznictwa, uprawniona jest teza, że kandydaci na stanowiska wymagające określonej zdolności ruchowej powinni być poddani indywidualnej ocenie swoich możliwości fizycznych, a określanie konkretnych wymogów dotyczących parametrów pracownika powinno być dozwolone jedynie w przypadkach, kiedy jest to absolutnie niezbędne do odpowiedniego wykonywania zadań na powierzonym stanowisku. Wydaje się też, że zapewnienie odpowiednio szerokiej edukacji społecznej pozwoli, by dzięki odpowiedniej świadomości pracodawcy nie podejmowali działań dyskryminujących. W związku z tym obecna regulacja z zakresu prawa pracy wydaje się być wystarczająca.

Mając na uwadze rozwiązania prawne stosowane w innych krajach oraz kierunek linii orzeczniczej w sprawach dotyczących dyskryminacji

ze względu na niski wzrost, zauważyć należy, że osoby niskorosłe zasługują na stosowną ochronę prawną ze strony państwa, na etapie zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa. W związku z tym do polskiego systemu prawa warto byłoby włączyć regulacje, zgodnie z którymi zakazana będzie wprost dyskryminacja z uwagi na określone cechy fizyczne, m.in. wzrost niemieszczący się w średnich standardach społecznych. Proponowane działanie powinno poprawić sytuację zarówno osób niskich, jak i innych osób nieznanujących obecnie dostatecznej ochrony ze strony obowiązującego prawa. Przepisy takie powinny stanowić rozwinięcie norm gwarancyjnych zawartych w art. 32 Konstytucji RP, który wprowadza ogólny standard niedyskryminacji. Odpowiednie gwarancyjne normy powinny być zawarte w przepisach Kodeksu pracy oraz w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Osobną kwestią jest gwarancyjny charakter norm określających warunki techniczne projektowanych przedmiotów użytkowych. Warto byłoby wprowadzić także działania niemieszczące się w katalogu działań władczych – pomocny okazałaby się tu system certyfikacji poszczególnych przedmiotów stworzony na wzór systemu polskich norm oraz norm ISO⁵⁷.

LEGAL CONDITIONS FOR COUNTERACTING THE PHENOMENON OF DISCRIMINATION AGAINST SHORT PEOPLE IN PUBLIC SPACE AND UTILITY DESIGN FROM THE PERSPECTIVE OF ENACTING AND ENFORCING THE LAW

Summary

The study is devoted to legal and factual conditions of the social situation of short people, in particular, in terms of actual and potential areas of risk of discrimination based on height, that does not correspond to the average in a given society. The article indicates the extent of height discrimination, referred to as heightism, and deals with social behaviours that can be classified as unfair and violating the subjective rights of a group of people who are characterized by their below-average height compared to the social average. This manifests itself in various aspects, including communication practices established in society, such as the infantilization

⁵⁷ Normy ISO są opracowywane przez międzynarodowych ekspertów z danej dziedziny należących do Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ang. International Organization of Standardization). Dokumenty te zawierają informacje, wskazówki oraz dobre praktyki mające na celu ujednolicenie funkcjonowania firm na różnych płaszczyznach. *Encyklopedia Zarządzania* [online], hasło: ISO, <https://mfiles.pl/pl/index.php/ISO> (dostęp: 24 II 2023).

of short people, which in turn negatively affects other spheres of these people's social functioning. Moreover, discrimination in the social sphere is also evident in the employment opportunities offered to people of short stature – they are perceived as less experienced and less competent. It is also a problem that employers set requirements regarding the parameters of job applicants in situations where these is not actually necessary for the proper performance of the tasks required. What's more, there is discrimination hindering, and sometimes severely limiting, the possibility of using public utility facilities (functioning in the public sphere), and utility items referring to the private sphere.

Based on the analysis of case-law related to the situation of people of short stature and also anti-discriminatory solutions functioning in other countries, specific remedies for discrimination against short people have been proposed, which should be applied both in Polish legislation and in the implementation of existing law. The idea here is to expand the guarantee norms contained in the Polish constitution so that they explicitly prohibit discrimination on the grounds of height.

Keywords: discrimination – heightism – architectural barriers – utility design

BIBLIOGRAFIA

- Belavusau U., *Height Discrimination in EU Law: The Case of Kalliri (C-409/16) at the Court of Justice*, European Law Blog, 11 VI 2018, <https://europeanlawblog.eu/2018/06/11/height-discrimination-in-eu-law-the-case-of-kalliri-c-409-16-at-the-court-of-justice/> (dostęp: 20 II 2023).
- Berg A., *Volvo's demand for a specific height for female work applicant is discrimination, the Swedish Labour Court rules*, Eurofound, 6 XI 2005, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2005/volvos-demand-for-a-specific-height-for-female-work-applicant-is-discrimination-the-swedish-labour> (dostęp: 6 II 2023).
- Bielecka-Jasiocha J., Rymkiewicz-Kluczyńska B., *Psychospołeczne funkcjonowanie dzieci niskorosłych*, „Endokrynologia Pediatryczna” 2008, t. 7, nr 1(22), s. 38–40.
- Bieńko N., *Siatki centylowe, czyli ocena rozwoju fizycznego i stanu odżywienia dziecka*, <https://ncez.pzh.gov.pl/dzieci-i-mlodziez/siatki-centylowe-czyli-ocena-rozwoju-fizycznego-i-stanu-odzywienia-dziecka/> (dostęp: 28 II 2023).
- Cinnirella F., Winter J.K., *Size Matters! Body Height and Labor Market Discrimination: A Cross-European Analysis*, „CESifo Working Paper” 2019, nr 2733, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443091 (dostęp: 21 II 2023).
- Co to jest PN?*, Polski Komitet Normalizacyjny, <https://www.pkn.pl/polskie-normy/informacje-o-pn/co-jest-pn> (dostęp: 1 III 2023).
- Encyclopedia PWN* [online], hasło: *achondroplazja*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/achondroplazja;3865506.html> (dostęp: 21 II 2023).
- Encyclopedia PWN* [online], hasło: *karłowatość*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/karlowatosc;3920531.html> (dostęp: 6 II 2023).
- Encyclopedia PWN* [online], hasło: *stereotyp*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo;/3979617> (dostęp: 21 II 2023).

- Encyklopedia Zarządzania* [online], hasło: ISO, <https://mfiles.pl/pl/index.php/ISO> (dostęp: 24 II 2023).
- Ergonomia jadalnianego stołu i krzesel*, Delta, 31 I 2021, <https://www.deltachairs.com/ergonomia-jadalnianego-stolu-i-krzesel,b83.html> (dostęp: 21 II 2023).
- Fundacja Polska Bez Barrier, *Wrocławskie standardy dostępności przestrzeni miejskich*, 2019, https://polskabezbarrier.org/documents/standardy_dostepnosci_wroclaw_przezszerzenie_miejskie.pdf (dostęp: 16 II 2023).
- Grzechlak L., Wiśniewska A., Ślusarz R., *Ocena satysfakcji rodziców z leczenia ludzkim rekombinowanym hormonem wzrostu dzieci z somatotropinową niedoczynnością przysadki*, „Innowacje w Pielęgniarstwie i Naukach o Zdrowiu” 2020, nr 4(5), s. 38–53.
- Height. Evolution of height over time*, NCD Risk Factor Collaboration, <https://www.ncdrisc.org/height-mean-ranking.html> (dostęp: 28 II 2023).
- Jak dobrać krzesła do stołu w jadalni*, ergoExpert, 24 VI 2022, <https://www.ergoexpert.pl/blog/jak-dobrac-krzesla-do-stolu-w-jadalni/> (dostęp: 21 II 2023).
- Jankowska U., *Modele niepełnosprawności we współczesnej Polsce, czyli o historycznym obciążeniu i współczesnej sytuacji osób niskorosłych* (praca magisterska, Uniwersytet Warszawski, 2016), https://nieduzi.org/wp-content/uploads/2017/06/Urszula-Jankowska_Modele-niepelnosprawnosci-we-wspolczesnej-Polsce-czyli-o-historycznym-obciazeniu-i-wspolczesnej-sytuacji-osob-niskoroslych.pdf (dostęp: 21 II 2023).
- Kimhi O., *Falling short: On Implicit Biases and the Discrimination of Short Individuals*, „Connecticut Law Review” 2020, nr 52(2), https://opencommons.uconn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1432&context=law_review (dostęp: 21 II 2023).
- Kryteria doboru stewardess*, Stewardessa.eu, 2022, <http://stewardessa.eu/kryteria-doboru-stewardess/> (dostęp: 6 II 2023).
- Krzesło musi być wygodne. Czym się kierować przy jego wyborze?*, Cztery Kąty, 8 X 2014, <https://czterykaty.pl/czterykaty/56,107676,16771116,krzeslo-musi-byc-wygodne-czym-sie-kierowac-przy-jego-wyborze.html> (dostęp: 21 II 2023).
- Leech A., *Drawing the short straw – height discrimination in the workplace*, Shoosmiths 2022, <https://www.shoosmiths.co.uk/insights/legal-updates/drawing-the-short-straw-height-discrimination-in-the-workplace> (dostęp: 6 II 2023).
- Likwidacja barier (PJM)*, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, 24 XI 2021, <https://niepelnosprawni.gov.pl/a,12,likwidacja-barier-pjm> (dostęp: 6 II 2023).
- Małecka-Tendera E., *Niskorosłość*, mp.pl, 23 XI 2016, <https://www.mp.pl/pacjent/pediatrica/choroby/endokrynologia/68498,niskoroslosc> (dostęp: 6 II 2023).
- Mapa średniego wzrostu mieszkańców różnych krajów świata*, Gisplay.pl, 28 VII 2016, <https://gisplay.pl/gis/6235-mapa-wzrostu.html> (dostęp: 6 II 2023).
- Marcjanik M., *Grzeczność w komunikacji językowej*, Warszawa 2007.
- Marcjanik M., *Poradnik językowego savoir-vivre’u*, Warszawa 2009.
- Masz niski wzrost? Sprawdź, jakie krzesło biurowe kupić*, Radomski24, 21 XII 2020, <https://radomski24.pl/20201221370729/masz-niski-wzrost-sprawdz-jakie-krzeslo-biurowe-kupic> (dostęp: 21 II 2023).
- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Standardy dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami. Uwzględniając koncepcję uniwersalnego projektowa-*

- nia – poradnik, Warszawa 2017, s. 4, <https://instytutksiazki.pl/files/upload/files/Standardy%20dost%C4%99pno%C5%9Bci%20budynk%C3%B3w%20dla%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami.pdf> (dostęp: 16 II 2023).
- Na jakiej wysokości blat kuchenny? 4 rady eksperta!, Komfort.pl, <https://komfort.pl/blog/na-jakiej-wysokosci-blat-kuchenny-4-rady-eksperta> (dostęp: 9 III 2023).
- Na jakiej wysokości powinien być blat w kuchni? Złote zasady projektowania kuchni, <https://www.agatameble.pl/inspiracje/na-jakiej-wysokosci-powinien-byc-blat-w-kuchni-zlote-zasady-projektowania-kuchni-a9840> (dostęp: 6 II 2023).
- Państwowa Inspekcja Pracy, *Stop dyskryminacji. Poznaj swoje prawa w pracy*, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/121841/dyskrym.pdf> (dostęp: 21 II 2023).
- Skorzystaj z dofinansowania do likwidacji barier architektonicznych, Gov.pl, 8 II 2023, <https://www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-dofinansowania-do-likwidacji-barier-architektonicznych> (dostęp: 15 II 2023).
- Stewart J., Logan C., *Komunikowanie się werbalne*, w: *Mosty zamiast murów. Podręcznik komunikacji interpersonalnej*, pod red. J. Stewarta, Warszawa 2007, s. 99–101.
- Szczubał B., *Mechanizmy naznaczania społecznego osób z niskorosłością*, „Niepełnosprawność” 2014, nr 15, s. 151–166, <https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Niepelnosprawnos/Niepelnosprawnos-r2014-t-n15/Niepelnosprawnos-r2014-t-n15-s151-166/Niepelnosprawnos-r2014-t-n15-s151-166.pdf> (dostęp: 8 II 2023).
- Śmiszek K., *Mechanizm dochodzenia roszczeń w sprawach o dyskryminację*, w: *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, pod red. A. Zawidzkiej-Łojek, A. Szczerby-Zawady, Warszawa 2015, s. 306–307.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018.
- Tabernacka M., *Prawne zasady korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013.
- Urząd Transportu Kolejowego, *Obsługa osób o ograniczonej możliwości poruszania się na rynku pasażerskich usług kolejowych – Rekomendacje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, https://www.google.com/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewixl5uNzoT9AhWrlosKHfGCVwQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Futk.gov.pl%2Fdownload%2F1%2F4398%2Frekomendacje101.pdf&usg=AOvVaw3BnLICROH-GNybmVO2-X_DC (dostęp: 6 II 2023).
- Wysokość i szerokość blatu kuchennego, czyli jaki blat jest najwygodniejszy?, Leroy Merlin, 26 XI 2014, <https://www.leroymerlin.pl/kuchnia/wysokosc-i-szerokosc-blatu-kuchennego-czyli-jaki-blat-jest-najwygodniejszy,e4692,j2722.html> (dostęp: 9 III 2023).
- Zieniewicz H., *Wpływ niskiego wzrostu na życie osoby nim dotkniętej*, „Current Problems of Psychiatry” 2010, nr 11(4), s. 339–345, https://nieduzi.org/wp-content/uploads/2016/06/wplyw_niskiego_wzrostu_na_zycie_osoby_nim_dotknietej.pdf (dostęp: 7 II 2023).

KLAUDIA KAPTUR*

Koncepcja dzielnej ofiary a obszary kulturowo-prawnej dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w Polsce

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł¹ jest próbą udowodnienia, że koncepcja dzielnej ofiary autorstwa M. Marody² powinna być brana pod uwagę przez ustawodawcę oraz podmioty stosujące przepisy prawa w działaniach kompensujących na rzecz kobiet jako grupy społecznej doświadczającej dyskryminacji instytucjonalnej, czyli dyskryminacji, która – jak to określa M. Tabernacka – występuje na poziomie danej instytucji czy organizacji lub nawet społeczeństwa rozumianego jako ogół obywateli danego państwa³. Państwo jest związane przepisami ustrojowymi i prawem międzynarodowym w zakresie zakazu dyskryminacji. Celem artykułu jest ukazanie, że koncepcja dzielnej ofiary to fakt społeczny, na który prawodawca powinien reagować poprzez wprowadzenie odpowiednich instrumentów kompensujących. Analiza tego zjawiska jest niezbędna do skutecznej eliminacji dyskryminacji instytucjonalnej, a jej wynik powinien być uwzględniony przy tworzeniu polityki prawa, tak aby móc uniknąć kryzysów społecznych. Analiza kulturowo-prawnych

* Klaudia M. Kaptur, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: klaudia.kaptur@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7085-6785>.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Kobiety jako podmioty praw konstytucyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej” (nr projektu 2021/41/B/HS5/01421) finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

² M. Marody, *Od „dzielnej ofiary” do podmiotu moralnego: procesy kształtowania tożsamości społecznej*, w: *Wartości w działaniu*, pod red. M. Marody, Warszawa 2021, s. 241.

³ M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018, s. 237.

uwarunkowań dyskryminacji kobiet jest konieczna do zaprojektowania i wdrożenia antydyskryminacyjnych rozwiązań prawnych przeciwdziałających temu zjawisku na poziomie instytucji publicznych i wdrożenia odpowiedniej praktyki wykonywania prawa w praktyce działania organów władz publicznych.

1. Koncepcja dzielnej ofiary

Koncepcja dzielnej ofiary opisuje postawy kobiet kształtujące się w wyniku specyficznych warunków kulturowych oraz presji społecznej. Opisujący wzorzec kulturowy funkcjonowania kobiet w społeczeństwie cechuje pokora, uległość, a także zdolność do radzenia sobie z trudnościami życiowymi. Przyjmowane postawy determinują szanse życiowe kobiet we współczesnej Polsce oraz ich funkcjonowanie w życiu społecznym. Kobiety będące ofiarami dyskryminacji, w tym molestowania czy nawet molestowania seksualnego, a także mobbingu często nie decydują się na opuszczenie organizacji⁴. M. Marody określiła tę postawę jako dzielna ofiara. „Dzielna ofiara” to jednostka, która pomimo prześladowań czy znacznych utrudnień ze strony organizacji w dalszym ciągu funkcjonuje „normalnie”, tj. nie informuje nikogo o tych zdarzeniach. W dalszym ciągu wykonuje swoje obowiązki w sposób niewpływający negatywnie na jej wyniki, ponadto nie okazuje jakichkolwiek oznak prześladowania. Jest to swojego rodzaju wyuczona bezradność motywowana oczekiwaniami społeczeństwa co do kobiecej pokorności⁵. Ponieważ modernizacja społeczeństwa jest swoistym uwarunkowaniem działania administracji publicznej, warto w kontekście aktualnych trendów społecznych i gospodarczych, a także aktualnej praktyki stanowienia i stosowania prawa przyjrzeć się roli zjawiska dzielnej ofiary. W szczególności należy ustalić, czy

⁴ Można zauważyć, że kobiety z syndromem dzielnej ofiary znajdują się w specyficznym dostosowawczym stanie psychologicznym określanym w naukach społecznych jako syndrom wyuczony bezradności. Jak zauważył M.E.P. Seligman, stan ten charakteryzuje się specyficznymi reakcjami jednostki zarówno w sferze motywacji do działania, jak i reakcji na dotyczące ją zdarzenia. Obserwuje się deficyty motywacyjne, przejawiające się m.in. biernością i apatią oraz tym, że jednostka nie zmienia swojej sytuacji życiowej, ale trwa w opresyjnym środowisku, co jest reakcją dostosowawczą na stan opresji. Por. J.B. Overmier, M.E.P. Seligman, *Effects of inescapable shock subsequent and avoidance learning*, „Journal of Comparative Physiological Psychology” 1967, nr 63(1), s. 28–33.

⁵ M. Marody, op. cit., s. 266.

jest to zjawisko o trwałym kulturowym znaczeniu, czy też ma ono szansę zostać zlikwidowane w toku rozwoju społecznego i gospodarczego. Kwestia równości płci jest niewątpliwie związana z procesem modernizacji społeczeństwa połączonym z rozwojem gospodarczym⁶. Pożądanym efektem procesów modernizacji – zgodnie z badaniami R. Ingleharta i P. Norrisa – miało być w pierwszym etapie przejście od wartości tradycyjnych do świecko-racjonalnych, a w drugim przejście od wartości przetrwania do wartości swobodnej ekspresji⁷. M. Marody określa te etapy odpowiednio jako podupadanie modelu tradycyjnej rodziny i pojawienie się przekonań o równości płci⁸. W analizie wskaźników modernizacji⁹ w Polsce na podstawie European Values Study wskazuje się, że na początku lat 90. XX w. ponad połowa Polaków opowiadała się za tradycyjnym podziałem obowiązków między płciami. Z każdą kolejną edycją tych badań odsetek takich odpowiedzi spadał o połowę, ale nie był on jednorodny, tzn. spadek odpowiedzi akceptujących tradycyjalistyczną koncepcję nie był równy wzrostowi odpowiedzi odrzucających tradycyjalistyczne podejście w sposób definitywny. W wyniku analizy tych czynników M. Marody wskazuje na dwa podstawowe wymiary związane bezpośrednio ze zmiennością odpowiedzi. Pierwszy z nich – dotyczący podziału ról w sferze prywatnej określa jako kulturowy, drugi – dotyczący funkcjonowania obu płci w sferze publicznej określa jako instytucjonalny. Jako łącznik pomiędzy tymi wymiarami wyróżnia wskaźnik „Gdy brakuje miejsc pracy, mężczyźni powinni mieć do niej większe prawo niż kobiety”. Osiąga on podobne wartości w obu wymiarach. Autorka podkreśla, że kryją

⁶ Badania R. Ingleharta, P. Norrisa z 2009 r., cyt. za: M. Marody, op. cit., s. 242. Badania zakładały, że stosunek kwestii równości płci jest pochodną procesów modernizacji połączonych z rozwojem gospodarczym. Korzystając z danych z czterech edycji World Values Survey/European Values Study przeprowadzonych w latach 1980–2000, autorzy jako podstawową zmienną różnicującą postawy określili poziom rozwoju społeczeństwa mierzony wskaźnikiem Human Development Index. Zgodnie z badaniami społeczeństwa najbardziej egalitarne w zakresie przekonań dotyczących podziału ról kobiet i mężczyzn były społeczeństwa o najwyższym poziomie rozwoju, a najmniej te o najniższych wskaźnikach.

⁷ M. Marody, op. cit., s. 242.

⁸ Ibidem.

⁹ Wskaźniki modernizacji określone w badaniach European Values Study: „Gdy matka pracuje, dzieci na tym cierpią”, „Kobiety mogą pracować, ale tak naprawdę pragną jedynie domu i dzieci”, „Mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety” (ten wskaźnik został dodany dopiero w edycji z 2017 r.), „Gdy brakuje miejsc pracy, mężczyźni powinni mieć do niej większe prawo niż kobiety”.

się za nim stereotypy kulturowe, ale także kalkulacje uwzględniające kontekst instytucjonalny, tj. we współczesnych społeczeństwach zarobki mężczyzn są co do zasady wyższe niż zarobki kobiet. Oszacowanie częstotliwości tych postaw pozwoliło na wyodrębnienie dwóch skali: antyfeminizmu powiązanego z czynnikami kulturowymi i równości płci odzwierciedlającej wymiar instytucjonalny.

Przy badaniu uwarunkowań równouprawnienia płci w społeczeństwie polskim M. Marody wskazuje na odmiennosć rozkładów odpowiedzi polskich badanych na skali antyfeminizmu i równości płci. Wyniki na skali równości płci odznaczają się stałym równomiernym wzrostem postaw prorównościowych – większość ankietowanych odrzuca wszystkie opinie sugerujące niższość kobiet w sferze publicznej, jedynie 6,5% akceptuje każdą z nich. Natomiast analiza skali antyfeminizmu pozwoliła na ustalenie, że podstawowymi elementami budującymi odmienną tożsamość osób o wysokich i niskich wynikach jest powiązana ściśle z analizą badań odnoszącą się do czynników wpływających na „bycie prawdziwym Polakiem”¹⁰ oraz poziomem rygoryzmu moralnego¹¹. Są to przede wszystkim czynniki etniczne lub religijne, co znacząco zawyża próg wejścia do narodowej wspólnoty. Badania M. Marody wykazały także, że silna niechęć do feminizmu koreluje z wysokimi wynikami badań na indeksie nietolerancji odmienności¹² oraz z tymi dotyczącymi „szkodliwości” imigrantów. Podkreślono w nich, że niechęć do odmienności nie występuje jedynie w wymiarze dotyczącym narodowości, przede wszystkim chodzi o odmiennosć kulturową¹³. Nie można nie zauważyć, że mimo upływu czasu koncepcje feministyczne nadal przyjmowane są z dużym oporem. Często w debacie publicznej¹⁴ okre-

¹⁰ Osoby popierające tradycyjną wizję rodziny uznają poszczególne cechy „bycia prawdziwym Polakiem” za bardzo ważne. Do tych czynników należą m.in. urodzenie w Polsce, posiadanie polskich przodków, umiejętność mówienia po polsku, a także bycie katolikiem. Stosunek do polskości został w tych badaniach również określony jako „Duma z bycia Polakiem/Polką” – odpowiedź „bardzo dumny/a” została wskazana przez 75% „tradycjonalistów” i 56% „progresywiwistów”.

¹¹ W kategorii rygoryzmu moralnego mieści się m.in. silne potępienie przerywania ciąży, zapłodnienia *in vitro* czy rozvodu.

¹² Indeks nietolerancji odmienności zbudowany został na podstawie wyborów odpowiedzi na pytanie: „Przedstawicieli, której z grup nie chciałbyś mieć za sąsiadów?”, przy możliwości wyboru: ludzie odmiennej rasy, imigrantów, cudzoziemskich robotników, homoseksualistów, muzułmanów.

¹³ M. Marody, *op. cit.*, s. 255.

¹⁴ Feminizm jest krytykowany nie tylko przez przedstawicieli partii prawicowych, jak Konfederacja lub PiS. Zgodnie z ustaleniami CBOS brak obecności kobiet lub ich

śla się je jako coś egzotycznego lub nienaturalnego, przeciwstawiając wzorce feministyczne wzorcom postulowanym dla „zwykłych kobiet”¹⁵. Wydaje się, że takie powszechne przekonanie może stawiać klimat równości i postulaty profeministyczne w pozycji zbędnych „nowinek”. Przekłada się to na istotne społecznie mechanizmy grupowe w zakresie percepcji przez kobiety ich szans życiowych. Jak zauważają J. Helios i W. Jedlecka, według socjologów polskie kobiety nie mają świadomości grupowej. Silniejsze jest ich poczucie wspólnoty z rodziną, ze środowiskiem społecznym czy nawet z orientacją polityczną. W zasadzie Polki są pogodzone z rolą, jaką wyznaczyło im społeczeństwo¹⁶.

Powyższe analizy M. Marody bazowały na założeniu, że struktura odpowiedzi na skali antyfeminizmu wskazuje nie tylko odmienny obraz relacji między płciami, lecz także istotne różnice w wartościach determinujących tożsamość respondentów. Skutkiem tych badań było wyodrębnienie dwóch mniej więcej równolicznych kategorii badanych – „progresywnistów” i „tradycjonalistów”. Z przeprowadzonych badań wynika, że polskie społeczeństwo oparte jest przede wszystkim na tradycjonalistycznej tożsamości funkcjonującej na podstawie idei narodowo-katolickiej wyznaczającej pewną „normalność”¹⁷. Ta ogólna postawa opiera się na patriarchalnym modelu rodziny, który jest podstawą do utrzymania porządku „normalności”.

Polskie społeczeństwo jest silnie skoncentrowane na rodzinie, z tym że model polskiej rodziny cechuje dysproporcja obowiązków¹⁸. Nie oznacza to jednak, że większość kobiet w Polsce rezygnuje z pracy, aby zaopiekować się w pełni rodziną, gdyż jest to ekonomicznie niemożliwe

niewielki udział w życiu politycznym jest przyczyną narastającej niechęci do feminizmu. M. Chrzczonowicz, *Jestem Polką i obowiązki mam inne? Bo jest 2022 (w Polsce)*, OKO.press, 25 IX 2022, <https://oko.press/15-mezczyzn-i-jedna-kobieta-20-mezczyzn-i-jedna-kobieta-bo-jest-2022-w-polsce> (dostęp: 19 II 2023); C. Danillof, *Why Poland Is Afraid of Feminism. Author Agnieszka Graff on women's rights*, BU Today, 24 IV 2008, <https://www.bu.edu/articles/2008/why-poland-is-afraid-of-feminism/> (dostęp: 19 II 2023).

¹⁵ M. Marody, op. cit., s. 241.

¹⁶ J. Helios, W. Jedlecka, *Wpływ feminizmu na sytuację społeczno-prawną kobiet*, Wrocław 2016, s. 37, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78289/PDF/Wplyw_feminizmu_na_sytuacje_spoleczno-prawna_kobiet.pdf?fbclid=IwAR0VK_bNvUAobCagbgSM-0wxslQvY1pUd6ieFSZ1GmvaOzSbsZFBYOT-gpN8 (dostęp: 19 II 2023).

¹⁷ Jest to jednocześnie oczekiwanie pewnego pożądanego stanu świadomości wspieranego normami Kościoła katolickiego i normami pewnej „swojskości”, co prowadzi do odrzucenia lub uprzedzenia wobec wszelkich odmienności. Zob. też M. Marody, op. cit., s. 261.

¹⁸ C. Danillof, op. cit.

w znacznej części przypadków. Oprócz zajmowania się rodziną, domem i innymi obowiązkami związanymi z tą sferą życia większość kobiet jednocześnie pracuje na pełen etat lub samodzielnie prowadzi działalność gospodarczą, czyli jest żywicielem rodziny. To poczucie konieczności bycia zaradną jest związane z przeświadczeniem kobiet, że to od nich zależy przetrwanie ich rodzin i oczekuje się od nich poświęcenia własnych celów na poczet przetrwania rodziny. Badania przeprowadzone przez M. Marody wyodrębniły znaczącą liczbę czynników kulturowych, religijnych i społecznych warunkujących jej istnienie. A. Graff¹⁹, omawiając ewolucję polskiego społeczeństwa w zakresie równości, nawiązuje do koncepcji dzielnej ofiary i określa te przemiany jako „retradycjonalizację”, a nie stworzenie innowacyjnych postaw w kwestii gender.

2. Pojęcie dyskryminacji instytucjonalnej

Kwestia dyskryminacji instytucjonalnej kobiet oraz możliwości jej przeciwdziałania od dłuższego czasu są istotnym elementem regulacji prawa międzynarodowego oraz unijnego. Dyskryminacja kojarzona jest z nierównością, jednakże bardziej odpowiednim terminem wydaje się być niesprawiedliwość. Ściślej chodzi o niesprawiedliwe traktowanie innych osób z uwagi na ich przynależność grupową, uprzedzenia, wygląd itp. Wobec tego dyskryminację, w tym dyskryminację instytucjonalną, można uznać za twór ewolucyjny – stale zmieniający się w miarę zmian zachodzących w danej grupie, jednakże jej źródła należy upatrywać przede wszystkim w kulturze. Różnice kulturowe są również silnie powiązane z postrzeganiem pozycji kobiety w społeczeństwie. Jak zauważa P. Sztompka, utożsamianie pojęć sprawiedliwości i równości prowadzi do błędnego postrzegania problemu dyskryminacji, gdyż ludzie zwyczajnie nie są równi wobec siebie, chociażby w swoich zdolnościach, talentach, predyspozycjach, kondycji fizycznej, sprawności, zdrowiu²⁰. Ponadto są zróżnicowani w swoich doświadczeniach biograficznych, jak osiągnięcia, nabyte umiejętności, kompetencje, wykształcenie²¹. Finalnie nierówności przejawiają się na płaszczyźnie przynależności i tożsamości społecznych wobec uczestnictwa w grupach, wspólnotach,

¹⁹ Ibidem.

²⁰ P. Sztompka, *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021, s. 409.

²¹ Ibidem.

środowiskach, klasach czy warstwach społecznych o zróżnicowanym dostępie do zasobów materialnych, władzy lub prestiżu²². P. Sztompka określa dyskryminację jako gorsze traktowanie członków obcej grupy, przez mniejsze szanse dostępu do wykształcenia, zawodu, majątku, praw politycznych, prestiżu lub innych cenionych dóbr, tylko z powodu przynależności do jakiejś grupy, która jest przedmiotem przesądów, bez dostrzegania ich indywidualnych zasług lub zalet²³. Autor podkreśla, że ugruntowane przesady związane z segregacją lub dyskryminacją danej grupy mogą skutkować bezpośrednimi atakami wobec grup dyskryminowanych²⁴. Geneza tych przesądów najczęściej jest odgórna, z uwagi na ich „podatność na celową manipulację” politycznie jest to bardzo silny instrument i spełnia szereg istotnych funkcji. Pozwala na obarczenie grupy dyskryminowanej winą za niepowodzenia lub trudności społeczne; stworzenie przekonania o zagrożeniu ze strony takiej grupy pozwala na pełniejszą integrację zbiorowości lub społeczeństwa i skupia ich uwagę na liderach, którzy dodatkowo zyskują tym w oczach grupy lub społeczeństwa. Taki konflikt staje się tematem zastępczym skupiającym uwagę zbiorowości lub społeczeństwa na czymś innym niż np. niepowodzenia władzy²⁵. Dyskryminacja instytucjonalna występuje na poziomie dużej grupy, np. instytucji lub nawet społeczeństwa rozumianego jako ogół obywateli danego państwa. Zjawisko to przybiera postać dyskryminowania przez dużą grupę pewnych osób wyłącznie z uwagi na ich przynależność grupową²⁶. Dyskryminacja instytucjonalna to także praktyki instytucji, w tym te nieoficjalne, o zamiarze neutralnym, których efektem jest utrudnianie korzystania z zasobów i usług należących się każdemu bez względu na jego cechy²⁷. Przez dyskryminację bezpośrednią stosowaną przez instytucję rozumie się przepisy, praktyki i polityki, które polegają na systematycznym gorszym traktowaniu kobiet, na przykład poprzez odmawianie im określonych zasobów czy możliwości. Dyskryminacja instytucjonalna może mieć również charakter pośredni, kiedy pozornie neutralne przepisy, praktyki czy polityki mają niekorzystne skutki dla kobiet.

²² Ibidem.

²³ Ibidem, s. 480.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, s. 482.

²⁶ M. Tabernacka, op. cit., s. 237.

²⁷ M. Branka, M. Dunaj, *Dyskryminacja ze względu na płeć i wiek, w: Równość szans kobiet i mężczyzn a rynek pracy. Poradnik dla Instytucji Rynku Pracy*, pod red. M. Borowskiej, M. Branki, Warszawa 2010, s. 19.

3. Diagnoza sytuacji społecznej kobiet w kontekście koncepcji dzielnej ofiary

Większość odpowiedzi młodych kobiet (wiek 18–30 lat) w badaniach M. Marody była bardziej zbliżona do tych reprezentujących „progresywidów”. Analizując wyniki badań tej grupy, a przede wszystkim wybory, które stosowała częściej niż „tradycjonalistów”, wyróżnia się u jej członków następujące cechy: wyższy poziom aspiracji wolnościowych, większe poparcie dla demokracji oraz wyższy poziom zadowolenia z życia i poczucia kontroli nad nim. Jednakże wszystkie te zależności mogą okazać się skomplikowane w odniesieniu do bezpośredniego powiązania z protestami jesienią 2020 r. związanymi ze sprzeciwem wobec tradycjonalistycznej roli kobiet w społeczeństwie. Przyjrzenie się wynikom w grupie kobiet, które były głównymi inicjatorkami tych protestów (wiek 18–30 lat), oraz zestawienie ich z wynikami „tradycjonalistów” wskazuje na kilka istotnych różnic. Odpowiedzi młodych kobiet były znacząco zbliżone do ogólnej postawy „progresywidów”, a jedynym obszarem odpowiedzi zbliżonym do „tradycjonalistów” była religia. Wyniki innych badań podkreślają²⁸, że większa religijność występuje u kobiet niż u mężczyzn, aczkolwiek w tym przypadku ta religijność nie jest oparta na zasadach polskiego Kościoła. Wysoki wynik na skali religijności koreluje z niskim wskaźnikiem o słuszności nauki Kościoła w kwestiach pozadoktrynalnych i niski procent wskaźnika opinii, że istnieje tylko jedna prawdziwa religia. Ponadto, młode kobiety odrzucają nadmierny rygorizm moralny związany z kwestiami potępianymi przez polski Kościół, jak np. rozwód, aborcja czy zapłodnienie *in vitro*. Z analizy badań wynika, że kobiety chętniej wybierają sytuacyjne rozumienie dobra, tzn. ocena tego, co jest dobrem, a co złem zależy całkowicie od sytuacji w danym momencie²⁹. Dodatkowo młode kobiety cechuje wysoki poziom aspiracji wolnościowych, który nie jest powiązany z polityką (tylko 2,2% deklaruje zainteresowanie polityką przy wyborze „bardzo” i „raczej”). Natomiast wyróżnia je najwyższy odsetek badanych deklarujących zaufanie do Unii Europejskiej oraz sprawowania kontroli nad własnym życiem. Powyższe badania zostały przeprowadzone w 2017 r. Ich trafność podkreśliły wydarzenia związane z protestami kobiet w 2020 r. przeciwko orzeczeniu, w którym

²⁸ S. Mandes, *The Gender Gap in the Religiosity of Polish Society*, „Polish Sociological Review” 2021, nr 214(2), s. 221–222.

²⁹ M. Marody, op. cit., s. 264.

Trybunał Konstytucyjny³⁰ zdelegalizował aborcję ze wskazań eugenicznych. Właśnie wtedy dokonywał się proces scalenia wartości „progresywistów”, kiedy priorytetem stała się ochrona prawa do samostanowienia, a podstawą tożsamości kobiet było zachowanie jednostkowej autonomii³¹.

Istotnym wynikiem przedstawionych wyżej badań jest ustalenie, że widocznym trendem, jeżeli chodzi o postawę współczesnych kobiet, jest ich gotowość do uczestniczenia w życiu społecznym w warunkach powszechnie zauważalnej niedyskryminacji kobiet. Ten trend jest widoczny mimo swoistego klimatu dyskryminacji przejawiającego się w społecznej krytyce oraz presji³² związanej z reprezentowaniem określonych progresywnych postaw kobiet. Wyniki badań w grupie „progresywistów”, u których znaczący udział odpowiedzi należy do kobiet, jednoznacznie pokazują, że to kobiety są jedynymi podmiotami, które mogą wpłynąć na zmianę swojej sytuacji prawnej w zakresie dyskryminacji nie tylko instytucjonalnej, lecz także każdej. Potwierdza to realność problemu koncepcji dzielnej ofiary. Ponieważ to głównie kobiety zauważają problemy w tym obszarze, więc to w ich rękach pozostaje walka o pozycję społeczną, pomimo oddziaływania na nie ciągłych represji, których źródłem jest dyskryminacja instytucjonalna wywodząca się z wadliwej regulacji prawnej.

4. Problem równości płci na tle tendencji społecznych i kulturowych

Równość płci, co wynika z szeregu badań, jest czynnikiem, który ma istotne znaczenie społeczne, ponieważ oddziałuje na szereg mechanizmów społecznych, a w nieco innym wymiarze także na dobrostan jednostek, w takich wymiarach jak zdrowotność i ich szanse ekonomiczne³³.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 22 X 2020 r., sygn. akt K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4.

³¹ M. Marody, op. cit., s. 265.

³² Np. zjawisko szklanego sufitu, ograniczanie prawa do aborcji czy też naloty policji na oddziały organizacji pozarządowych pomagającym kobietom (np. Stowarzyszenie BABA w Zielonej Górze). *Nalot policji na organizacje pomagające kobietom*, LibertiesEU, 11 XI 2017, <https://www.liberties.eu/pl/stories/nalot-policji-na-organizacje-pomagajace-kobietom-sn-20313/38923> (dostęp: 19 IV 2023).

³³ R. Wilkinson, K. Pickett, *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, przeł. P. Listwan, Warszawa 2011, s. 66, 69, 75.

Problematyka równości płci jako przedmiot debaty publicznej dotyczy takich zagadnień, jak: równouprawnienie w sferze zawodowej, prawo do aborcji, równość w rodzinie, dostęp do funkcji politycznych oraz zwiększenie udziału kobiet w życiu publicznym. W debatę tę włączyły się nie tylko organizacje społeczne i ruchy oddolne – zwłaszcza feministyczne oraz mass media. Dzięki jej zainicjowaniu sprawa równości płci stała się też przedmiotem dyskusji politycznej i przedmiotem regulacji prawnych, czego podstawę w wymiarze ustrojowym stanowi art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁴. Jednak problem równości płci, jako czynnik kulturowy, powinien być brany przez legislatora pod uwagę jak każdy inny aspekt życia społecznego. Tym bardziej, że kwestia ta jest przedmiotem analiz socjologicznych, z zakresu psychologii społecznej i antropologii kultury, co oddziałuje następnie na analizy podejmowane w zakresie nauki prawa.

Bez dogłębnej analizy kulturowo-prawnych uwarunkowań dyskryminacji kobiet nie będzie możliwe ani zaprojektowanie i wdrożenie antydyskryminacyjnych rozwiązań prawnych przeciwdziałających temu zjawisku na poziomie instytucji publicznych, ani wdrożenie odpowiedniej praktyki wykonywania prawa w praktyce działania organów władz publicznych. Tradycja uwzględniania czynników kulturowych w analizach dotyczących społeczeństwa jest długa. Dla przykładu, w XIX w. E. Taylor stwierdził, że kultura to złożona całość, na którą składają się wiedza, wierzenia, sztuka, moralność, prawo, zwyczaj i wszelkie inne umiejętności i nawyki nabyte przez człowieka jako członka społeczeństwa³⁵. Kolejni autorzy z czasem rezygnowali z wyliczenia, zastępując je ogólnym stwierdzeniem, że obejmuje ono „całokształt sposobu życia danego społeczeństwa”³⁶, czyli wspólną domenę wszystkiego co ludzkie, wobec tego traktują kulturę jako wszystko to, co nie istniałoby, gdyby nie działalność ludzi³⁷. Z kolei w węższym ujęciu, jeżeli chodzi o dostrzeganie znaczenia kultury, zauważyć można zbieżne z potocznym jego rozumieniem pojmowanie tego zjawiska, np. przez M. Arnolda, który pojmowanie kultury odnosi do sfery wyrafinowanej

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

³⁵ E. Taylor, *Primitive Culture*, Boston 1871, cyt. za: P. Sztompka, op. cit., s. 426.

³⁶ R. Linton, *Pojęcie kultury*, w: *Świat człowieka – świat kultury. Antologia tekstów klasycznej antropologii*, pod red. E. Nowickiej, M. Głowackiej-Grajper, Warszawa 2007, s. 404, cyt. za: P. Sztompka, op. cit., s. 426.

³⁷ Ibidem.

ludzkiej twórczości, czyli do sztuki, muzyki, literatury itp.³⁸ Pogodzenie dychotomicznego charakteru tych ujęć kultury jest widoczne w działalności antropologa C. Geertza, który zaznaczył, że „człowiek to zwierzę zawieszane w sieci znaczeń, którą sam utkał”. Tą siecią niewątpliwie jest kultura pojmowana zarówno szeroko, jak i wąsko³⁹. Te znaczenia „utkane” przez człowieka są subiektywne i silnie związane ze sferą *psyche*. Nakładają się na nie indywidualne upodobania, racje, poglądy, które zbiorowo składają się na kulturowy charakter ponadjednostkowy. É. Durkheim w swojej koncepcji faktów społecznych wykraczających poza doznania psychologiczne opisał, że fakty te spełniają kilka warunków⁴⁰. Dwa z nich są najistotniejsze dla socjologii kultury społeczności: fakty podzielane są przez daną zbiorowość oraz wobec każdego z członków zbiorowości mają one charakter zewnętrzny, zobiektywizowany⁴¹. Znaczna część z tych faktów jest odziedziczona przez uczestnictwo w danej grupie społecznej i wobec tego też w kulturze organizacyjnej tej grupy. Zbiór faktów społecznych składa się na kulturę. Zwolennicy koncepcji É. Durkheima definiują kulturę jako specyficzny system znaczeń, które kształtują i wytyczają granice dla indywidualnych działań, myśli i uczuć⁴². Przewycięzenie dychotomii kultury, jak twierdzi P. Sztompka, jest możliwe tylko poprzez uznanie, że zalicza się do niej konkretna kategoria znaczeń, tj. znaczenia normatywne, powinnościowe, wyznaczające społecznie uznawane ideały, wzorce, pożądane stany rzeczy. Te znaczenia normatywne, powinnościowe to inaczej wartości⁴³. Psychologicznym korelatem wartości jest ich odczuwanie lub przeżywanie⁴⁴. P. Sztompka podkreśla, że kultura jest zawsze zrelatywizowana do konkretnej społeczności, która ją tworzy oraz stosuje i działa tylko w obszarze tej społeczności, i stosuje podział jej segmentów odpowiednio do definicji R. Bierstedta⁴⁵.

³⁸ Ibidem, s. 427.

³⁹ C. Geertz, *The Interpretation of Cultures*, New York 1973, s. 5, cyt. za: P. Sztompka, op. cit., s. 427.

⁴⁰ É. Durkheim, *Zasady metody socjologicznej*, Warszawa 1968, s. 63, cyt. za: P. Sztompka, op. cit., s. 427.

⁴¹ Ibidem.

⁴² J.Ch. Alexander, T. Parsons, *Sociology: Culture and Society in Transition*, Boulder 2008, s. 64–66, cyt. za: P. Sztompka, op. cit., s. 428.

⁴³ P. Sztompka, op. cit., s. 429.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Por. R. Bierstedt, *The Social Order*, New York 1963, s. 129: „Do kultury należy wszystko to, co ludzie czynią, myślą i posiadają”, cyt. za: P. Sztompka, op. cit., s. 434.

Kierując się tą definicją, P. Sztompka wyodrębnia trójpodział kultury: kultura normatywna, idealna i materialna. Kultura normatywna jest swojego rodzaju trzonem pozostałych segmentów kultury, rozumianym jako zbiór zachowań pożądaných i piętnowanych w obszarze danego społeczeństwa oraz ogólny wzorzec nakazów i zakazów⁴⁶. Jest to jednocześnie fundament tożsamości społecznej i poczucia przynależności do danej zbiorowości, narodu, grupy współpracowników czy grupy koleżeńskiej lub zawodowej. Jej zbieżność jest na tyle istotna, że decyduje o panowaniu spokoju lub konfliktu⁴⁷. Kultura jest naszym fundamentem, a jej istotne znaczenie może spowodować trudne do przewyżnienia kryzysy, gdyż to właśnie ona odzwierciedla aktualny stan społeczeństwa. Jednym z najistotniejszych i jednocześnie najtrwalszych czynników oddziałujących na życie każdego człowieka jest kultura organizacyjna, inaczej kultura układów społecznych, w których on funkcjonuje. Kultura organizacyjna w istotnym stopniu determinuje świadomość jednostki tkwiącej w określonym układzie społecznym⁴⁸. Jednostka współuczestniczy w tworzeniu kultury organizacyjnej, ale sama w indywidualnym wymiarze, „nie ma mocy”, by ją przekształcić, gdyż jest ona kolektywem postaw i działań całej grupy. Źródeł kultury organizacyjnej należy szukać w samej organizacji, ponieważ właśnie tam są one ukorzenione w sposób trwały. Zgodnie z tym poglądem jednostka nie jest w stanie zmienić, czy też wpłynąć na zmianę kultury organizacyjnej, z uwagi na jej daleki zasięg. Jak podkreślają R. Wilkinson i K. Pickett, nie oznacza to jednak, że kultura organizacyjna jest czymś stałym w życiu człowieka. Jest ona zależna m.in. od statusu społecznego, panującej religii lub porządku prawnego, dlatego zmiana miejsca w strukturze organizacyjnej jest praktycznie niemożliwa, ponieważ pozycja jednostki jest odgórnie narzucona⁴⁹.

⁴⁶ P. Sztompka, op. cit., s. 439.

⁴⁷ Por. „Czarny Protest” z 23 IX 2016 r. po odrzuceniu projektu obywatelskiego ustawy liberalizującej prawo aborcyjne; Ogólnopolski Strajk Kobiet z 22 X 2020 r. przeciwko zastrzeżeniu ustawy aborcyjnej – w czasie protestów zdewastowano kościoły i pomniki kościelne.

⁴⁸ D. Subocz, *Geert Hofstede – praktyczne zastosowanie wymiarów kultur narodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2012, nr 25(1–2). Hofstede definiował kulturę jako zbiorowe zaprogramowanie umysłu, które odróżnia członków jednej grupy od innej. Hofstede używał też pojęć „wymiar” i „kultura narodowa”. Wymiar to aspekt zjawiska, które można wymierzyć liczbowo, a kultura narodowa jest zbiorowym zaprogramowaniem umysłu, które jest wynikiem dorastania w określonym kraju.

⁴⁹ R. Wilkinson, K. Pickett, op. cit., s. 175.

5. Kwestia zakazu dyskryminacji kobiet na poziomie prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego

Analiza krajowych postanowień prawnych w zakresie rozwiązań antydyskryminacyjnych kobiet pozwala na wyodrębnienie obszarów, które powodują istotne nierówności społeczne skutkujące faktyczną dyskryminacją. Ustanowiona w art. 32 Konstytucji ogólna zasada równości i zakaz dyskryminacji odnoszą się do wszystkich obywateli. Zakaz dyskryminacji funkcjonuje w każdej sferze życia obywateli, wykluczając jakąkolwiek formę dyskryminacji. Zawarta w art. 33 Konstytucji zasada równości kobiet i mężczyzn przesądza o tym, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Jest ona istotnym doszczegółowieniem art. 32, który wprowadza ogólny zakaz dyskryminacji i znajduje swoje rozwinięcie w całej Konstytucji: art. 6 (równy dostęp do dóbr kultury), art. 60 (równy dostęp do służby publicznej), art. 68 (równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej), art. 70 (równy dostęp do wykształcenia) czy też art. 169 (równość w zakresie praw wyborczych). Z uwagi na faktyczny społeczny zakres dysproporcji między szansami życiowymi kobiet i mężczyzn regulacja art. 33 jest niezbędna do prawidłowej implementacji rozwiązań prawnych i faktycznych realizujących zasadę równego traktowania i zakazu dyskryminacji, w tym dyskryminacji instytucjonalnej. Unia Europejska jest wyjątkową wspólnotą, która łączy państwa członkowskie w kwestiach gospodarczych czy społecznych. Jej największym łącznikiem są jednak wartości określone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁵⁰ i są nimi: poszanowanie godności ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Dodatkowo wartości te muszą być wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich. Jest to jeden z warunków przynależności, a społeczeństwa tych państw powinny opierać się na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn⁵¹. Natomiast ta relacja zaufania pomiędzy Państwami Członkowskimi, co do przestrzegania wzajemnie tych zasad i kierowania się nimi, jest podstawą istnienia Unii Europejskiej. Bez poszanowania zasad demokracji i praw podstawowych nie możemy mówić o praworządności, która

⁵⁰ Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/30 ze zm.

⁵¹ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 29.

jest naczelną wartością Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych⁵². Prawo pierwotne Unii Europejskiej wiąże się z powstaniem dość skomplikowanej konstrukcji zasady równości. Traktat rzymski⁵³ odnosił się do niej jedynie szczątkowo i nie we wszystkich kwestiach, co wymagało powiązania jej z zakazem dyskryminacji, następnie zasada została rozbudowana w znacznej liczbie aktów prawa unijnego. Finalny jej obraz ukształtował się w Karcie Praw Podstawowych⁵⁴. Zakaz dyskryminacji poprzez rozległą regulację uzyskał charakter autonomiczny – nieograniczony do praw gwarantowanych w Karcie, co niejednokrotnie podkreślał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵⁵. W prawie pierwotnym zakaz dyskryminacji początkowo odnosił się jedynie do kwestii dyskryminacji ze względu na płeć w kwestiach wynagrodzenia, następnie objął całą sferę zatrudnienia i ubezpieczeń społecznych⁵⁶. Prawo traktatowe w kwestii rozwoju zasady niedyskryminacji ewoluowało po przyjęciu Traktatu o Unii Europejskiej i oparto ją na powiązaniu z koncepcją obywatelstwa Unii Europejskiej. Następnie traktat z Maastricht ustanawiający Unię Europejską określił na nowo cele współpracy państw i oparł ją na wartościach odnoszących się do poszanowania praw człowieka⁵⁷. Traktat z Lizbony⁵⁸, zmieniający Traktaty ustanawiające Unię Europejską, wzmocnił ochronę praw podstawowych nadając Karcie Praw Podstawowych charakter wiążący i wcielając ją przy tym do aktów prawa pierwotnego⁵⁹. Traktat z Lizbony stworzył także nowe narzędzie operacyjne w art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadzając *equality*

⁵² Ibidem, s. 105.

⁵³ Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

⁵⁴ K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Standardy prawa unijnego w zakresie zakazu dyskryminacji*, w: *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie. Analiza funkcjonowania przepisów antydyskryminacyjnych w praktyce polskich sądów*, pod red. K. Śmiszka, Warszawa 2018, s. 12.

⁵⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 32*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, wyd. II, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744242/541682/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-ii-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 21 II 2023).

⁵⁶ K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Standardy prawa unijnego...*, s. 10.

⁵⁷ Eidem, *Wstęp*, w: *Unijny zakaz dyskryminacji...*, s. 7.

⁵⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 XII 2007 r. (Dz.U. 2009 Nr 203, poz. 1569).

⁵⁹ K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Standardy prawa unijnego...*, s. 12.

mainstreaming, czyli wymóg, aby Unia przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań dążyła do zwalczania wszelkiej dyskryminacji. Jest to obowiązek zaniechania działań dyskryminujących, ale też obowiązek aktywnego działania w celu eliminacji wszelkich form dyskryminacji i podejmowania działań prewencyjnych mających minimalizować ryzyko ich wystąpienia⁶⁰.

Unia Europejska przyjęła liczne akty prawa wtórnego wspierające i tworzące zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, przede wszystkim działania te zostały skupione w dyrektywach, które są aktami pozwalającymi na zharmonizowanie sytuacji we wszystkich Państwach Członkowskich⁶¹. Jedną z pierwszych dyrektyw w tym zakresie była dyrektywa w sprawie funkcjonowania zasady niedyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu do zatrudnienia, awansu i kształcenia zawodowego oraz warunków pracy, w tym warunków wypowiedzenia⁶². Obecnie w sferze działalności zawodowej istotne znaczenie mają również dyrektywa w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy⁶³ oraz dyrektywa w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek⁶⁴. Inną istotną dyrektywą w zakresie gospodarczym jest dyrektywa wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w obszarze dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁶⁵. Kolejnym aktem istotnym w życiu rodzinnym obywateli Unii jest dyrektywa w sprawie równowagi między życiem

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem, s. 13.

⁶² Dyrektywa Rady z dnia 9 II 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.U. UE.L. 1976 r. Nr 39, str. 40 ze zm.).

⁶³ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 VII 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz.U. UE.L. 2006 r. Nr 204, str. 23).

⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 VII 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. UE.L. z 2010 r. Nr 180, str. 1).

⁶⁵ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 XII 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. UE.L. z 2004 r. Nr 373, str. 37 ze zm.).

zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów⁶⁶. Wszystkie te dyrektywy, ich rozległa oś czasowa i kategorie spraw, o których rozstrzygają, pokazują stałe podejmowanie działań przez Unię Europejską i dążenie do efektywnego zapewnienia równości na najwyższym możliwym poziomie. Odzwierciedleniem regulacji unijnej jest przede wszystkim ustawowa regulacja krajowa. Unia Europejska rozpoczęła swoje działania od przeciwdziałania dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i praw socjalnych. Są one najbardziej dopracowane w tym obszarze, analogicznie przejawia się to w regulacji krajowej. W zakresie sfery zatrudnienia najistotniejszą z ustaw w polskim porządku prawnym jest Kodeks pracy⁶⁷, którego regulacje w szczególności odnoszą się do zakazu dyskryminacji w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkoleń. Pozytywnym przejawem wydaje się być pozostawienie otwartego katalogu przypadków objętych zakazem dyskryminacji w art. 18a^{3a} k.p., aczkolwiek może to wpłynąć dwojako na sytuację prawną i faktyczną zatrudnianych kobiet. Z jednej strony może wpłynąć negatywnie na skuteczność ich ochrony prawnej lub powodować niejednorodność w zakresie możliwości korzystania ze środków ochrony prawnej, a w związku z tym brak faktycznej gwarancyjności tych środków. Z drugiej strony zastosowany przez prawodawcę katalog otwarty może faktycznie – na poziomie wykonania prawa – rozszerzać zakres niezbędnej ochrony i środków przeciwdziałania dyskryminacji. Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym – kobietą wcześniej niż z mianowanym urzędnikiem państwowym – mężczyzną jest niezgodne z art. 32 i 33 Konstytucji. Orzecznictwo odnosiło się również do tej problematyki w zakresie mianowanych pracowników samorządowych⁶⁸.

Jeżeli chodzi także o inne sfery funkcjonowania społecznego kobiet, istotną regulacją jest Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁶⁹.

⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 VI 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.U. UE.L. 2019 r. Nr 188, str. 79).

⁶⁷ Ustawa z dnia 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1510 ze zm.), dalej „k.p.”.

⁶⁸ Wyrok TK z 5 XII 2000 r., sygn. akt K. 35/99 (Dz.U. Nr 109, poz. 1165) oraz wyrok TK z 11 XII 2008 r., sygn. akt K 33/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 177.

⁶⁹ Ustawa z dnia 3 XII 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2156).

Zawiera ona praktyczne mechanizmy przeciwdziałania i stosowania sankcji przejawów dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, jednakże jest ona skutkiem dyrektyw antydyskryminacyjnych Unii Europejskiej i gdyby nie przynależność do wspólnoty prawdopodobnie nie pojawiłyby się w regulacji krajowej. Jej celem jest uzupełnienie istniejących już regulacji dotyczących równego traktowania. W projekcie ustawy wskazano, że zakaz dyskryminacji wynika z wielu aktów prawnych i podkreślono środki ochrony prawnej umożliwiające sankcjonowanie oraz uzyskanie zadośćuczynienia lub odszkodowania za nieprzestrzeganie reguł antydyskryminacyjnych⁷⁰. Zakres zastosowania ustawy wdrożeniowej określony jest w art. 4 i zawiera konkretne obszary dyskryminacji umożliwiające jej zastosowanie po spełnieniu opisanych przesłanek. Ustawa wskazuje na możliwość uzyskania zadośćuczynienia na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego⁷¹ (art. 13 ustawy wdrożeniowej⁷²) lub na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego⁷³ w przypadku naruszenia zasady równego traktowania (art. 14 ustawy wdrożeniowej), jednakże regulacja tych przepisów jest zbyt niekonkretna i nieostra, aby umożliwić prawidłowe funkcjonowanie tych instrumentów prawnych. Wdrożenie tej ustawy skutkowało umorzeniem trzech postępowań przeciwko Polsce⁷⁴, co nie oznacza, że ta ustawa w pełni rozstrzygnęła problemy dyskryminacyjne. Jednym z największych deficytów jest brak ustanowienia konkretnych sankcji w postaci zadośćuczynienia lub odszkodowania za naruszenie przepisów ustawy pomimo wymogu tej sankcji wskazanego przez prawo unijne zgodnie z art. 18 dyrektywy 2006/54/WE stanowiącego, że Państwa Członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia faktycznie skutecznych środków zapewniających prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu krzywdy lub szkody doznanej przez osobę w wyniku dyskryminacji płciowej, zgodnie z przepisami Państw Członkowskich. Niestety regulacja Kodeksu cywilnego, do której odnosi się

⁷⁰ K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Implementacja unijnego standardu równości do prawa polskiego. Deficyty*, w: *Unijny zakaz dyskryminacji...*, s. 21.

⁷¹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360).

⁷² Ustawa z dnia 3 XII 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2156).

⁷³ Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1805).

⁷⁴ *Równość: Komisja kończy trzy postępowania przeciwko Polsce dzięki przyjęciu nowych przepisów antydyskryminacyjnych*, Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 14 III 2011, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_11_311 (dostęp: 20 II 2023).

ustawa wdrożeniowa, w tym zakresie stanowi, że odszkodowanie ma na celu wyrównanie poniesionego uszczerbku majątkowego (faktycznie poniesiona strata) i nie może obejmować doznanych krzywd⁷⁵. Jest to sprzeczne z doktryną ogólnie wypracowaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowiącą, iż sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające⁷⁶.

O podobnym poziomie postrzegania zasady równości nie można powiedzieć przy orzeczeniach dotyczących równego dostępu do praw socjalnych, w szczególności emerytury. Problematyka niższego wieku emerytalnego była wielokrotnie podnoszona przed Trybunałem Konstytucyjnym, który początkowo nie zgadzał się z słusznością wyrównywania wieku emerytalnego między kobietami i mężczyznami, uzasadniając, że obniżenie wieku emerytalnego kobiet w związku z ich obowiązkami rodzinnymi jest przejawem wyrównywania ich sytuacji. Trybunał podkreślał także, że niższy wiek emerytalny jest uzasadniony naturalnymi nierównościami związanymi z pogodzeniem życia zawodowego i rodzinnego przez kobiety⁷⁷. Stopniowa szansa zmiany stanowiska zaczęła pojawiać się w 2010 r., gdy TK zarekomendował stopniowe odstępowanie od dyskryminacji w tym zakresie i zastosowanie zmian legislacyjnych zmierzających do wyrównywania wieku emerytalnego kobiet⁷⁸. Faktycznym kamieniem milowym było orzeczenie wydane w 2014 r.⁷⁹ potwierdzające, że czynniki niegdyś różnicujące sytuację kobiet i mężczyzn zostały zdezaktualizowane, co przemawia za zrównaniem wieku emerytalnego⁸⁰. Niestety kryzys w prawach socjalnych kobiet powrócił wraz ze zmianą rządu w 2017 r. – przywrócono wówczas

⁷⁵ W wyroku Sądu Okręgowego w Łomży z 22 III 2017 r., sygn. akt I Ca 75/17 wskazano, że powód zobowiązany jest udowodnić wystąpienie uszczerbku majątkowego oraz związku między zdarzeniem a szkodą. Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z 6 IV 2022 r. w wyniku wykładni przepisów ustawy wdrożeniowej podkreślono, że zaistnienie zachowania stanowiącego nierówne traktowanie uzasadnia roszczenie odszkodowawcze. Zob. też K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Implementacja unijnego standardu...*, s. 27.

⁷⁶ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, op. cit., s. 361.

⁷⁷ Wyrok TK z 22 VI 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100; wyrok TK z 5 XII 2000 r., sygn. akt K 35/99 (Dz.U. Nr 109, poz. 1165); wyrok TK z 11 XII 2008 r., sygn. akt K 33/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 177; wyrok TK z 16 III 2010 r., sygn. akt K 17/09 (Dz.U. Nr 48, poz. 286); wyrok TK z 29 IX 1997 r., sygn. akt K 15/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 37; wyrok TK z 24 IX 1991 r., sygn. akt Kw 5/91, OTK 1991, nr 1, poz. 5.

⁷⁸ Wyrok TK z 16 XI 2010 r., sygn. akt K 2/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 102.

⁷⁹ Wyrok TK z 7 V 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

⁸⁰ A. Bień-Kacała, J. Kapelańska-Pręgowska, *Niższy wiek emerytalny kobiet: przywilej czy dyskryminacja? Perspektywa prawnomiędzynarodowa i konstytucyjna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 1, s. 14, <https://www.pwe.com.pl/czasopisma/praca-i-za>

niższy wiek emerytalny dla kobiet. W projekcie ustawy odniesiono się do wyroku TK, zgodnie z którym obniżony wiek emerytalny zestawiony z dłuższą przeciętną życia kobiet jest rozwiązaniem korzystnym dla kobiet. Trybunał powołał się na urzeczywistnienie zasady równego traktowania, co nie musi być tożsame z identycznością ich położenia⁸¹. Takie podejście wydaje się być irracjonalne w szczególności przy zestawieniu ze statystykami dotyczącymi przeciętnego trwania życia w Polsce. Zgodnie z danymi z 2021 r. przeciętne trwanie życia mężczyzn wyniosło 71,8 roku, a kobiet 79,7⁸². Wskazuje to na tworzenie przez TK nierówności w zakresie możliwości zarobkowania przez kobiety i mężczyzn. Co prawda pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę, jeżeli wyłączną przyczyną jest nabycie przez pracownika prawa do emerytury.

Jeżeli chodzi o ochronę przed dyskryminacją kobiet zawartą w przepisach prawa międzynarodowego, jednym z najważniejszych aktów jest Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Już w preambule tego aktu podkreślono, że „[p]aństwa-strony są świadome wkładu kobiet w dobrobyt rodziny i rozwój społeczeństwa, który dotychczas nie jest w pełni doceniany, społecznego znaczenia macierzyństwa oraz roli obojga rodziców w rodzinie i wychowaniu dzieci, a także przekonane, że rola kobiet w wydawaniu na świat potomstwa nie może być przesłanką dyskryminacji oraz że wychowanie dzieci wymaga dzielenia odpowiedzialności przez mężczyzn, kobiety i całe społeczeństwo świadome, że tradycyjna rola mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie powinna ulegać ewolucji podobnie jak rola kobiety, i jest to warunkiem osiągnięcia pełnej równości mężczyzn i kobiet”⁸³.

bezpieczenie-spoeczne/nizszy-wiek-emerytalny-kobiet-przywilej-czy-dyskryminacja-perspektywa-prawnomiedzynarodowa-i-konstytucyjna,a507111704 (dostęp: 21 II 2023).

⁸¹ Wyrok TK z 15 VII 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK-A 2010 nr 6, poz. 60 oraz wyrok TK z 7 V 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK-A 2014 nr 5, poz. 50.

TK wydał postanowienie sygnalizacyjne z 15 VII 2010 r., sygn. akt S 2/10 w związku z wyrokiem z 15 VII 2010 r., sygn. akt K 63/07. W postanowieniu TK stwierdził, że omawiana sytuacja ma charakter dynamiczny i obecnie można zaobserwować zanikanie różnic o charakterze społecznym. Jednakże należy mieć na uwadze aktualizujący się kontekst społeczno-ekonomiczny, który jest niezbędny do dostosowania systemów emerytalnych.

⁸² Główny Urząd Statystyczny, *Trwanie życia w 2021 r.*, Warszawa 2022, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5470/2/16/1/trwanie_zycia_w_2021_roku.pdf (dostęp: 21 II 2023).

⁸³ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 XII 1979 r. (Dz.U. 1982 Nr 10, poz. 71), dalej „Konwencja CEDAW”.

Zapisy Konwencji akcentują istotę macierzyństwa i przestrzegają przed obciążaniem kobiet główną odpowiedzialnością w tym zakresie, ponieważ może przyczynić się to do dyskryminacji kobiet, i jednocześnie wskazują, że jest to obowiązek ciążyący w równej mierze na mężczyźnie, ale też społeczeństwie. W sprawozdaniach z realizacji Konwencji CEDAW Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet niejednokrotnie wskazywał, że państwa jako środki wyrównawcze w tym zakresie nieprawidłowo wskazują środki dotyczące ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa, które powinny być traktowane jako osobna kategoria, ale nie jako środki wyrównawcze na rzecz kobiet⁸⁴. Prawidłowymi środkami w tym zakresie są te dotyczące umożliwienia kobietom łączenia ich obowiązków rodzinnych i zawodowych, co stanowi główną przeszkodę do osiągnięcia faktycznej równości płci⁸⁵. Innym przykładem międzynarodowych standardów w zakresie ochrony przed dyskryminacją jest Karta Narodów Zjednoczonych, w szczególności art. 1 określający cele Narodów Zjednoczonych. Jednym z nich jest popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód wszystkich ludzi bez różnicy rasy, płci, języka lub religii. Zakaz dyskryminacji uregulowany został również w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dodatkowo protokół 12 do tej Konwencji ustanawia ogólny zakaz dyskryminacji i umożliwia złożenie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka każdej osobie doświadczającej dyskryminacji.

6. Identyfikacja obszarów dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w Polsce

Zakres dyskryminacji instytucjonalnej kobiet można ustalić na podstawie aktualnego orzecznictwa zapadłego w sprawach, w których osoby doznające dyskryminacji występowały o ochronę prawną ich praw wynikających z zasady równości wobec prawa i w przypadkach, w których nastąpiła identyfikacja naruszeń zasad antydyskryminacyjnych w poszczególnych obszarach prawa. Szczęólnego znaczenia społecznego nabiera kwestia ochrony prawnej przed dyskryminacją, jeżeli chodzi o sferę wolności reproduktywnych kobiet. Przykładem takich działań

⁸⁴ K. Sękowska-Kozłowska, *Między obowiązkiem a przyzwoleniem. Środki wyrównawcze na rzecz kobiet jako instrument realizacji praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 80.

⁸⁵ Ibidem.

dyskryminujących jest odmowa przerwania ciąży, gdy nie jest zagrożone zdrowie lub życie pacjenta⁸⁶, odmowa przerwania ciąży z uwagi na trudne warunki życiowe lub osobiste kobiety ciężarnej⁸⁷ czy wyrok dotyczący delegalizacji aborcji ze względów eugenicznych⁸⁸.

Natomiast kierunek orzecznictwa w sprawach dotyczących sfery praw pracowniczych, jak wskazano powyżej, jasno wskazuje, że kobiety mogą liczyć na wykonywanie zakazu dyskryminacji jedynie w niewielkim zakresie związanym głównie z dostępem do zatrudnienia i praw socjalnych powiązanych z rolą matki. Pozostałe prawa wiążące się z wolnością wyboru miejsca zatrudnienia nie podlegają bezwzględnej ochronie, z uwagi m.in. na presję społeczną do posiadania rodziny i dzieci, która wydaje się być wręcz wymogiem do bycia jednostką akceptowaną społecznie i odpowiadającą uśrednionemu standardowi oczekiwań społecznych. Jeżeli chodzi o ten obszar dyskryminacji instytucjonalnej wobec kobiet, widoczne jest nieprzyjazne środowisko prawne w zakresie stosowania i stanowienia prawa przez polskiego prawodawcę i wykonywania go przez organy i instytucje państwowe. Ten obraz środowiska nieprzyjaznego do ubiegania się o prawa równościowe może być skorelowany z szerszym „klimatem wykonywania prawa” w Polsce. Można to określić jako swoisty „pełzający autorytaryzm” widoczny w braku wyraźnej tendencji do powszechnego uznawania praw jednostek i udzielania im ochrony przez władze publiczne. Reakcją na to było wezwanie Polski przez Komisję Europejską⁸⁹ do zaprzestania działań niesprzyjających prawidłowemu działaniu zasady praworządności, która jako jedna z głównych wartości wspólnotowych musi być respektowana w każdym Państwie Członkowskim, w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania całej Unii Europejskiej. Dlatego też obecnie regulacja unijna wydaje się być najistotniejszym i najskuteczniejszym elementem prawnej ochrony i przeciwdziałania dyskryminacji instytucjonalnej obywateli, w tym kobiet. Niezastąpiona jest tutaj także

⁸⁶ Wyrok TK z 7 X 2015 r., sygn. akt K 12/14, OTK-A 2015, nr 9, poz. 143.

⁸⁷ Wyrok TK z 28 V 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK 1997, nr 2, poz. 19.

⁸⁸ Wyrok TK z 22 X 2020 r., sygn. akt K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4.

⁸⁹ Numer naruszenia INFR (2021) 2261. Komisja Europejska 22 XII 2021 r. wezwała Polskę do usunięcia uchybień związanych z wadliwym funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i nieprzestrzeganiem prawa UE pod groźbą kary w wysokości jednego miliona euro dziennie – obecnie wynosi ona około 2 miliardy euro. Ta sytuacja jest odzwierciedleniem tragicznego obrazu praworządności w Polsce, a co za tym idzie również równości obywateli. Wszystko to wpływa na brak możliwości skutecznej ochrony prawnej w Polsce.

gwarancyjna rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹⁰, który wielokrotnie wydawał orzeczenia przyczyniające się do rozszerzenia zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, np. zakaz stosowania dyskryminacji pośredniej oraz odniesienie się do koncepcji równości szans i działań pozytywnych⁹¹, rozszerzanie zakresu dostępu do wymiaru sprawiedliwości i skutecznej ochrony prawnej w tym zakresie.

7. Obszary zastosowania koncepcji dzielnej ofiary w działaniach władz publicznych w Polsce

W Polsce kluczowym problemem jest dość rzadkie uwzględnianie kwestii dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w regulacjach dotyczących sytuacji kobiet – pracownic, w sposób który faktycznie wykluczałby ich niesprawiedliwe traktowanie. Szczególnie widoczne jest to w regulacjach odnoszących się do rodzicielstwa i podziału obowiązków rodzicielsko-wychowawczych pomiędzy rodziców. Wydaje się, że obecne przepisy mogą być czynnikiem zniechęcającym pracodawców do zatrudniania kobiet, a same kobiety do zakładania rodziny, np. w obawie przed utratą miejsca pracy lub nieprawidłowym wykonywaniem obowiązków związanych z posiadaniem rodziny. Powstrzymanie się kobiet od zakładania rodziny można by sklasyfikować w obszarze faktycznych przejawów zjawiska dzielnej ofiary. Kobiety nie realizują swoich celów życiowych z obawy o swój status materialny i pozycję społeczną. Koresponduje to także ze społeczną percepcją zjawiska dyskryminacji kobiet. Z badań CBOS-u, przeprowadzonych po fali „czarnych protestów” w 2016 r. w Polsce, wynika, że wśród mężczyzn przeważa opinia, że kobiety nie są dyskryminowane (67%), natomiast wśród kobiet opinie na ten temat są podzielone – niemal tyle samo z nich (47%) wyraża przekonanie, że w porównaniu z mężczyznami mają w życiu mniejsze szanse i możliwości, co deklaruje brak poczucia dyskryminacji ze względu na płeć (49%)⁹².

⁹⁰ M.in. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: z 3 VI 2021 r., sprawa C-624/19, LEX nr 3181795; z 11 XI 1997 r., sprawa C-409/95, LEX nr 113644; z 11 I 2000 r., sprawa C-285/98, LEX nr 82688.

⁹¹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Geneza i rozwój prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, w: *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, pod red. A. Zawidzkiej-Łojek, A. Szczerby-Zawady, Warszawa 2015, s. 33.

⁹² Centrum Badania Opinii Społecznej, *Polacy o prawach kobiet, „czarnych protestach” i prawie aborcyjnym*, „Komunikat z Badań” 2016, nr 165, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_165_16.PDF (dostęp: 28 IV 2023).

W tych badaniach odnotowano także istotny wpływ identyfikacji politycznej i areligijności na pogląd kobiet wobec dyskryminacji⁹³. W przypadku obu płci występuje wysoki odsetek osób, które twierdzą, że żadna z partii obecnych na scenie politycznej nie reprezentuje ich interesów.

Dyskryminacja instytucjonalna w obszarze zatrudnienia obejmuje regulację prawną oraz praktyki powszechnie stosowane przez pracodawców, które dotyczą dużej grupy kobiet, co determinuje określony trend postępowania. Oczywiście na rynku pracy mogą zdarzać się też inne przypadki dyskryminacji, innej niż instytucjonalna, z uwagi na płeć dotyczące pojedynczych osób, których prawa mogą zostać naruszone tylko z tego powodu, że są one określonej płci.

Warto, by ustawodawca wziął pod uwagę koncepcję dzielnej ofiary przy projektowaniu czasu urlopów rodzicielskich. Obecna regulacja nie stwarza sytuacji pełnej ochrony pozycji społecznej kobiet. Nowelizacja Kodeksu pracy z dnia 28 maja 2013 r.⁹⁴ wprowadziła możliwość wykorzystania tzw. urlopu rodzicielskiego, zgodnie z art. 180 k.p. w większym wymiarze niż poprzednio. Regulacja stwarza przyjazne środowisko i możliwości do osiągnięcia stabilizacji sytuacji zawodowej i rodzinnej kobiet, jednakże statystyka faktycznego udziału ojców w tym zakresie wskazuje jednoznacznie, że w znacznie mniejszym stopniu korzystają z tego prawa, a kobiety w dalszym ciągu, kosztem swojego udziału w życiu zawodowym, przejmują wszystkie obowiązki związane z rodzicielstwem⁹⁵. Ponieważ mężczyźni w znikomym stopniu korzystają z możliwości skorzystania z urlopu rodzicielskiego (art. 182^{1a} k.p.),

⁹³ Wskaźnik poczucia dyskryminacji jest wyższy wśród wyborczyń podziеляjących poglądy lewicowe (58%) niż prawicowe lub centrowe (49%). Z kolei w kontekście areligijności kobiety uczestniczące kilka razy w roku w praktykach religijnych deklaryowały poczucie dyskryminacji w 55%, w grupie niepraktykującej było to 61%, natomiast w grupie kobiet praktykujących regularnie w 60% z nich nie zgadza się z tezą o dyskryminacji kobiet w Polsce.

⁹⁴ Dz.U. 2013, poz. 675 art. 1.

⁹⁵ Statystyki Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z 19 XII 2017 r. wskazują, że w okresie od stycznia do listopada z urlopów rodzicielskich skorzystało 498,6 tys. kobiet i 176,2 tys. mężczyzn (przy czym nie sprecyzowano, czy chodzi łącznie o urlopy macierzyńskie, rodzicielskie, wychowawcze, ojcowskie) – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Liczba urlopów rodzicielskich w górę*, 19 XII 2017, <https://www.gov.pl/web/rodzina/liczba-urlopow-rodzicielskich-w-gore> (dostęp: 21 II 2023). Z kolei analizy korzystania z urlopu rodzicielskiego w Polsce przeprowadzone w 2022 r. wykazały, że decyduje się na niego jedynie 1% mężczyzn. K. Andrian, *Równość rodzicielska na urlopie*, Fundacja Share The Care, 7 I 2022, <https://sharethecare.pl/rownosc-rodzicielska-na-urlopie/> (dostęp: 21 II 2023).

należałoby rozważyć taki kształt tej regulacji, który wprowadzałby konieczność pozostawania przez ojca na określonej części tego urlopu. Faktycznie wpłynęłoby to na osłabienie rzeczywistego występowania syndromu dzielnej ofiary, przynajmniej w sferze stosunków rodzinnych w sytuacji, gdy oboje rodzice pracują.

Ustawodawca w pewnym zakresie wziął pod uwagę stan faktyczny opisany przez M. Marody – 26 kwietnia 2023 r. weszły w życie przepisy⁹⁶, dzięki którym zjawisko dyskryminacji będzie zmniejszone. Jedną z istotnym zmian w zakresie ochrony stosunku pracy pracowników korzystających z urlopów związanych z rodzicielstwem jest zmiana art. 177 k.p. Rozwiązanie, wypowiedzenie stosunku pracy lub prowadzenie przygotowań w tym zakresie przez pracodawcę jest niemożliwe w okresie ciąży lub urlopu macierzyńskiego, ale także jeżeli pracownica lub pracownik złożyli określony w § 1 wniosek⁹⁷. Zmienił się również art. 182^{1a} k.p., zwiększono wymiar urlopu rodzicielskiego. W ramach wymiaru urlopu z § 1 i 2 wprowadzono dla każdego z rodziców prawo do 9 tygodni urlopu, bez możliwości przeniesienia na drugiego z rodziców. Oznacza to zmniejszenie całkowitego wymiaru urlopu o 9 tygodni, matka dziecka w swoim wymiarze urlopu rodzicielskiego musi uwzględnić ten okres. Niewykorzystanie urlopu z § 4 wiąże się z jego utratą. Nowe brzmienie art. 182^{1a} § 1 k.p. pozwala także na skorzystanie z urlopu rodzicielskiego bez wcześniejszego wykorzystania urlopu lub zasiłku macierzyńskiego i prawo to przysługuje obojgu z rodziców zgodnie z § 3.

Podsumowanie

Koncepcja dzielnej ofiary autorstwa M. Marody⁹⁸ powinna być brana pod uwagę przez ustawodawcę oraz podmioty stosujące przepisy prawa w działaniach kompensujących na rzecz grupy społecznej, którą są kobiety. Prawodawca powinien w swoich działaniach uwzględniać czynniki natury socjologicznej i kulturowej. Koncepcja ta opisuje charakterystyczne postawy kobiet kształtujące się w wyniku specyficznych warunków kulturowych oraz presji społecznej, a które następnie determinują szanse

⁹⁶ Ustawa z dnia 9 III 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 641).

⁹⁷ Wniosek o udzielenie urlopu: macierzyńskiego, na warunkach urlopu macierzyńskiego, ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

⁹⁸ Por. M. Marody, op. cit., s. 241.

życiowe kobiet we współczesnej Polsce oraz ich funkcjonowanie w życiu społecznym. Dyskryminacja instytucjonalna traktowana jest w tym artykule jako dyskryminacja dotycząca albo rozwiązań prawnych ustalających standardy antydyskryminacyjne w stosunku do dużej grupy społecznej, albo takich przepisów, których faktycznym skutkiem prawnym może być dyskryminacja kobiet lub pewnej ich części. W tak rozumianym pojęciu dyskryminacji instytucjonalnej mieści się także określona praktyka wykonywania prawa, która będzie dotyczyła kobiet jako kategorii społecznej lub określonych grup społecznych kobiet. Koncepcja dzielnej ofiary opisuje fakty społeczne. Może ona znaleźć zastosowanie w analizach prowadzących do zaprojektowania rozwiązań na faktycznie występujące w społeczeństwie polskim obszary dyskryminacji instytucjonalnej kobiet. Z uwagi na funkcjonujące w polskim obszarze prawnym ogólne normy o charakterze antydyskryminacyjnym koncepcja dzielnej ofiary powinna być wykorzystywana przez prawodawcę w projektowaniu regulacji szczegółowych stanowiących reakcje na zaistniałą sytuację poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów kompensujących. Ponadto, koncepcja powinna być uwzględniana przez organy działające w sferze wykonawczej. Umożliwi to odpowiednią subsumpcję dokonaną w zakresie stosowania norm prawa, które zostały zaprojektowane jako narzędzia kompensujące lub też ich stosowanie może przyczynić się do wyeliminowania przejawów dyskryminacji instytucjonalnej.

Analiza prawa obowiązującego w Polsce, zarówno jeżeli chodzi o regulacje prawa krajowego, jak i unijnego (szczególnie w zakresie jego implementacji do polskiego porządku prawnego), wskazuje na niejednorodność zakresów ochrony przed dyskryminacją i na brak rozwiązań ściśle ochronnych, z uwagi na zagrożenie takim wykonaniem owych przepisów, które faktycznie zapewnia standard egalitarności sytuacji faktycznej i prawnej kobiet i mężczyzn. Zastrzec przy tym należy, że tak rozumiana egalitarność powinna polegać nie na całkowitym wyrównaniu przysposobień i szans życiowych, tylko na sprawiedliwym i adekwatnym do sytuacji postępowaniu władz publicznych w zakresie wyeliminowania dyskryminacji. Ponadto, jak pokazują badania M. Marody i pewna zakorzeniona tradycjonalistyczna „normalność”, zmiana w tym zakresie jest nieosiągalna, dopóki polskie społeczeństwo w szerszym zakresie nie zacznie kierować się inkluzywnością i nadal będzie opierać swoje wartości na mniej lub bardziej ogólnie akceptowanym katalogu postaw powszechnie uznawanych za „normalne”. Podążanie ścieżką progresu jest jedyną drogą do zapewnienia równości kobiet w Polsce, a co za tym

idzie do eliminacji wszelkich form dyskryminacji, w szczególności dyskryminacji instytucjonalnej, która jest trzonem pozostałych typów dyskryminacji. Bez rozważenia realnej pozycji społecznej kobiet w Polsce na tle obowiązujących regulacji prawnych nie jest możliwe wyeliminowanie dyskryminacji, a tym bardziej osiągnięcie równości płci. Cytując R. Kiplinga, „[w]szyscy ludzie podobni do nas to My, wszyscy inni to Oni”⁹⁹, dlatego kobiety w Polsce samodzielnie muszą podejmować działania zmierzające do osiągnięcia równej pozycji społecznej, ponieważ – jak pokazały statystyki badań M. Marody – mężczyźni w znaczącym stopniu nie zauważają problemu dyskryminacji kobiet. Jak już podkreślono, problem egalitarności rozwiązań prawnych i instytucjonalnych nie może być traktowany jako zapewnienie identycznego traktowania każdemu bez uwzględnienia szczególnych cech lub sytuacji danej osoby. Równość nie oznacza urawniłowki; równość to równość szans i równość perspektyw. Problem sprowadza się więc do równego traktowania kobiet i mężczyzn przez władze publiczne w poszczególnych sferach aktywności społecznej, takich jak praca, ochrona zdrowia, uprawnienia rodzicielskie, aktywności obywatelskie, do równego udziału w życiu politycznym oraz do równego podziału ról społecznych.

Kwestia dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w Polsce jest zjawiskiem kulturowym, dlatego te swoiste kulturowe uwarunkowania powinny być brane pod uwagę przy planowaniu rozwiązań w zakresie stanowienia i wykonywania prawa. Jak zauważył L. Stomma, już w Biblii został zakorzeniony koncept nierówności: historia, jak z żebra Adama Bóg Jahwe stwarza kobietę, rozpoczyna się od słów „[n]ie jest dobrze, żeby mężczyzna był sam, uczynię mu zatem odpowiednią dla niego pomoc”¹⁰⁰, po czym Bóg przyprowadza ją do mężczyzny, a ci stojąc przy sobie nago, nie wstydzą się przed sobą i żyją w raju razem. Jak zauważa L. Stomma, wszyscy wiemy, co się dzieje potem – kobieta zrywa zakazany owoc, łamiąc przy tym zakaz Boga Jahwe; skutkuje to wygnaniem z raju, co jest dodatkowo podkreślane w kulturze judeochrześcijańskiej – reakcja Jehowy była jednoznaczna, jak referuje Stomma „[o]barczę cię niezmiernie wielkim trudem twej brzemienności, w bólu będziesz rodziła dzieci, ku twemu mężowi będziesz kierowała swe pragnienia, on zaś będzie panował nad tobą”¹⁰¹. Dlatego też nie można nie zgodzić się z autorem,

⁹⁹ R. Kipling, *We and They*, cyt. za: R. Wilkinson, K. Pickett, op. cit., s. 175.

¹⁰⁰ Biblia Tysiąclecia, <https://wbiblii.pl/szukaj/Rdz+2%2C18-24> (dostęp: 28 IV 2023).

¹⁰¹ Biblia Tyniecka, Poznań 1971, cyt. za: L. Stomma, *Historie niedocenione*, Warszawa 2011, s. 7.

który tak podsumowuje problem: to rozpoczyna zamianę rajskiej nieśmiertelności indywidualnej w nieśmiertelność społeczną, która wymaga rozmnażania się dla przetrwania ludzkości, ponieważ pojawia się śmierć, a wcześniej życie w raju było wieczne. Wszystko, co związane z prokreacją, jest wypadkową istnienia śmierci, więc jednocześnie jest czymś mrocznym lub też grzesznym. Jahwe wprost mówi o pomnożeniu brzemienności, powiązując to *stricte* z rodzeniem dzieci – jest to kara, a drugą karą jest odczuwanie pożądania wobec mężczyzny (nie ma ani słowa o pożądaniu z drugiej strony), mężczyzna jest poinformowany jedynie o śmiertelności i konieczności pracy, ale to kobieta jest istotą nieczystą¹⁰². Wobec tego koncept kulturowy Boga Jahwe również stanowi legitymizację dyskryminacji instytucjonalnej wobec kobiet z uwagi na wzmocnione religijnie¹⁰³ kulturowe obarczenie ich (i tylko ich) brzemieniem macierzyństwa. L. Stomma zauważył więc kulturowy paradygmat (często przecież nieświadomiony) obarczania kobiet winą i społecznego wyznaczenia im roli podrzędnej w naszej kulturze z uwagi na przypisane im w tej kulturze winy o charakterze rudymenarnym¹⁰⁴. Są to kulturowe źródła mizoginii warunkującej dyskryminację instytucjonalną, powiązane ze społecznym klimatem zniechęcającym kobiety do dążeń równościowych.

THE CONCEPT OF THE BRAVE VICTIM AND THE AREAS OF CULTURAL AND LEGAL INSTITUTIONAL DISCRIMINATION AGAINST WOMEN IN POLAND

Summary

Institutional discrimination against women in Poland is a social problem that persists despite constitutional guarantees of gender equality and legislation providing for compensatory measures. The article analyzes the possibility of using M. Marody's concept of the "brave victim" as a means of designing compensatory actions in legislation and enforcement that will help eliminate institutional discrimination. Institutional discrimination is defined in legal doctrine as discrimination that occurs at the level of a given institution, organization, or even society as a whole.

The article also analyzes cultural and social factors that condition or contribute to the deepening of legal and social inequality for women. The article identifies

¹⁰² L. Stomma, op. cit., s. 7.

¹⁰³ Zgodnie z *Encyklopedią Katolicką*, Biblia jest zbiorem ksiąg uważanych przez Kościół za natchnione oraz przyjętych do kanonu Pisma Świętego z uwagi na zawarte w nich objawienie Boże [...]. Biblia jako słowo Boże stanowi największą świętość dla wyznawców. L. Stomma, op. cit., s. 14.

¹⁰⁴ Ibidem.

areas of institutional discrimination in Poland, including: the labor market, parental rights, social rights, access to political functions, and increasing women's participation in public life.

The analysis of national legal regulations and regulations implemented from EU law indicates the heterogeneity of protection against discrimination. The article proposes conditions and principles for the application of special legal solutions that establish anti-discrimination standards applicable in the current social conditions in Poland.

The concept of the "brave victim" is a social fact that the legislator should take into account when designing policy law to avoid social tensions and develop effective legal solutions to counter discrimination.

Keywords: institutional discrimination – brave victim – cultural causes of discrimination – EU and national anti-discrimination regulation

BIBLIOGRAFIA

- Andrian K., *Równość rodzicielska na urlopie*, Fundacja Share The Care, 7 I 2022, <https://sharethecare.pl/rownosc-rodzicielska-na-urlopie/> (dostęp: 21 II 2023).
- Barcz J., Górka M., Wyrozumka A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Biblia Tysiąclecia, <https://wbiblii.pl/szukaj/Rdz+2%2C18-24> (dostęp: 28 IV 2023).
- Bień-Kacała A., Kapelańska-Pręgowska J., *Niższy wiek emerytalny kobiet: przywilej czy dyskryminacja? Perspektywa prawnomiedzynarodowa i konstytucyjna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 1, s. 12–22, <https://www.pwe.com.pl/czasopisma/praca-i-zabezpieczenie-spoeczne/nizszy-wiek-emerytalny-kobiet-przywilej-czy-dyskryminacja-perspektywa-prawnomiedzynarodowa-i-konstytucyjna,a507111704> (dostęp: 21 II 2023).
- Branka M., Dunaj V., *Dyskryminacja ze względu na płeć i wiek*, w: *Równość szans kobiet i mężczyzn a rynek pracy. Poradnik dla Instytucji Rynku Pracy*, pod red. M. Borońskiej, M. Branki, Warszawa 2010, s. 9–24.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Polacy o prawach kobiet, „czarnych protestach” i prawie aborcyjnym*, „Komunikat z Badań” 2016, nr 165, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_165_16.PDF (dostęp: 28 IV 2023).
- Chrzczonowicz M., *Jestem Polką i obowiązki mam inne? Bo jest 2022 (w Polsce)*, OKO.press, 25 IX 2022, <https://oko.press/15-mezczyzn-i-jedna-kobieta-20-mezczyzn-i-jedna-kobieta-bo-jest-2022-w-polsce> (dostęp: 19 II 2023).
- Danillof V., *Why Poland Is Afraid of Feminism. Author Agnieszka Graff on women's rights*, BU Today, 24 IV 2008, <https://www.bu.edu/articles/2008/why-poland-is-afraid-of-feminism/> (dostęp: 19 II 2023).
- Garlicki L., Zubik M., Art. 32, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, wyd. II, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744242/541682/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-ii-wyd-ii?cm=URE-LATIONS> (dostęp: 21 II 2023).

- Główny Urząd Statystyczny, *Trwanie życia w 2021 r.*, Warszawa 2022, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5470/2/16/1/trwanie_zycia_w_2021_roku.pdf (dostęp: 21 II 2023).
- Helios J., Jedlecka W., *Wpływ feminizmu na sytuację społeczno-prawną kobiet*, Wrocław 2016, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/78289/PDF/Wplyw_feminizmu_na_sytuacje_spoleczno-prawna_kobiet.pdf?fbclid=IwAR0VK_bNvU-AobCagbgSM0wxsIQvY1pUd6ieFSZ1GmvaOzSbsZFBYOT-gpN8 (dostęp: 19 II 2023).
- Kędziora K., Mazurczak A., Śmiszek K., *Implementacja unijnego standardu równości do prawa polskiego. Deficyty*, w: *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie. Analiza funkcjonowania przepisów antydyskryminacyjnych w praktyce polskich sądów*, pod red. K. Śmiszka, Warszawa 2018, s. 20–47.
- Kędziora K., Mazurczak A., Śmiszek K., *Standardy prawa unijnego w zakresie zakazu dyskryminacji*, w: *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie. Analiza funkcjonowania przepisów antydyskryminacyjnych w praktyce polskich sądów*, pod red. K. Śmiszka, Warszawa 2018, s. 9–19.
- Kędziora K., Mazurczak A., Śmiszek K., *Wstęp*, w: *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie. Analiza funkcjonowania przepisów antydyskryminacyjnych w praktyce polskich sądów*, pod red. K. Śmiszka, Warszawa 2018, s. 6–8.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Geneza i rozwój prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, w: *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, pod red. A. Zawadzkiej-Łojek, A. Szczerby-Zawady, Warszawa 2015, s. 32–40.
- Mandes S., *The Gender Gap in the Religiosity of Polish Society*, „Polish Sociological Review” 2021, nr 214(2), s. 221–240.
- Marody M., *Od „dzielnej ofiary” do podmiotu moralnego: procesy kształtowania tożsamości społecznej*, w: *Wartości w działaniu*, pod red. M. Marody, Warszawa 2021, s. 241–270.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Liczba urlopów rodzicielskich w górę*, 19 XII 2017, <https://www.gov.pl/web/rodzina/liczba-urlopow-rodzicielskich-w-gore> (dostęp: 21 II 2023).
- Nalot policji na organizacje pomagające kobietom*, LibertiesEU, 11 XI 2017, <https://www.liberties.eu/pl/stories/nalot-policji-na-organizacje-pomagajace-kobietom-sn-20313/38923> (dostęp: 19 IV 2023).
- Overmier J.B., Seligman M.E.P., *Effects of inescapable shock subsequent and avoidance learning*, „Journal of Comparative Physiological Psychology” 1967, nr 63(1), s. 28–33.
- Sękowska-Kozłowska K., *Między obowiązkiem a przyzwoleniem. Środki wyrównawcze na rzecz kobiet jako instrument realizacji praw człowieka*, Warszawa 2021.
- Stomma L., *Historie niedocenione*, Warszawa 2011.
- Sztompka P., *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018.
- Wilkinson R., Pickett K., *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, przeł. P. Listwan, Warszawa 2011.

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

JUSTYNA E. KULIKOWSKA-KULESZA*

Prawa pacjenta w dobie pandemii COVID-19 – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Ogólnoświatowa pandemia koronawirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19, zmieniła funkcjonowanie niemal każdej sfery ludzkiego życia. Można jednak dostrzec, że największy wpływ miała ona (i nadal ma) na funkcjonowanie sektora ochrony zdrowia. Wiązało się to z faktem, że walka z pandemią oparła się w głównej mierze na tej sferze działalności państwa. Warto zaznaczyć, że w aspekcie zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych sektor ochrony zdrowia publicznego nie tylko skupia się na opiece nad osobami chorymi czy podejrzanymi o zakażenie, lecz także podejmuje wszelkie możliwe działania zmierzające do zapobieżenia dalszemu rozprzestrzenianiu się zakażeń. Zapewnienie skutecznej walki z zagrożeniem wiąże się w tym przypadku z ograniczeniem praw i wolności jednostek.

Stan zagrożenia epidemicznego w związku z pojawiającymi się zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono od dnia 14 marca 2020 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r.¹ wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 i ust. 4 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób

* Justyna E. Kulikowska-Kulesza, dr, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: j.kulikowska@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6934-9014>.

¹ Dz.U. 2020, poz. 433. Zostało ono zmienione już następnego dnia Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 III 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 441).

zakaźnych u ludzi². Rozporządzeniem wprowadzono szereg ograniczeń, jak chociażby czasowe ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców³ oraz przez inne podmioty działalności związanej np. ze sportem, z rekreacją i rozrywką, z konsumpcją i podawaniem napojów, z lecznictwem uzdrowiskowym czy ze sprawowaniem kultu religijnego w miejscach publicznych. Wprowadzono także w obiektach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² czasowe ograniczenie handlu detalicznego wyrobami tekstylnymi, obuwiem, sprzętem radiowo-telewizyjnym czy artykułami piśmiennymi i księgarskimi. Warto również zaznaczyć, że rozporządzenie wprowadziło obowiązek odbycia państwowej kwarantanny trwającej 14 dni, licząc od dnia następującego po przekroczeniu granicy⁴. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono stan epidemii⁵. Trzeba zauważyć, że wprowadzenie w Polsce najpierw stanu zagrożenia epidemicznego, a później stanu epidemii, dało podstawę do ustanowienia szeregu ograniczeń praw pacjenta. Niestety w niektórych przypadkach (zostaną one podniesione w dalszej części) dochodziło wręcz do wyłączenia praw pacjenta, a nie jedynie ich ograniczenia.

Celem rozważań jest przedstawienie i analiza ograniczeń wybranych praw pacjenta w okresie pandemii COVID-19.

1. Prawa pacjenta na gruncie polskiego porządku prawnego

Konstytucja RP⁶ gwarantuje fundamentalne prawa i wolności, w tym te odnoszące się do praw pacjentów. Można wskazać w tej grupie przykładowo: art. 38 – prawo do życia, art. 39 – zakaz poddawania eksperymentom medycznym bez zgody czy chociażby art. 41 – dotyczący nietykalności i wolności osobistej. Warto jednak zwrócić szczególną uwagę na art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji, w myśl którego każdy ma prawo

² Ustawa z dnia 5 XII 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2069), dalej „u.ch.z.”.

³ Dz.U. 2018, poz. 646.

⁴ Obowiązek ten był równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 u.ch.z., a decyzje organu inspekcji sanitarnej w tym zakresie nie były wydawane.

⁵ Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja” lub „Konstytucja RP”.

do ochrony zdrowia, a obywatel – niezależnie od swojej sytuacji materialnej – powinien mieć zapewniony równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Należy zgodzić się z autorami komentarza do Konstytucji, iż przywołany artykuł wyraża prawo podmiotowe, czyli prawo do ochrony zdrowia, na które można się powoływać w postępowaniu przed sądem czy Trybunałem Konstytucyjnym⁷. Ustęp 1 przedmiotowego artykułu wyraża prawo podmiotowe w sposób ogólny, a kolejne ustępy wyrażają najważniejsze, ale nie jedyne „[...] obowiązki państwa, będące elementem (korelatem) tego prawa, a nie odrębnymi zasadami czy nakazami optymalizacyjnymi [...]”⁸. Istnieje zatem konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia oraz zespół obowiązków leżących po stronie państwa, które winny być realizowane, w tym: zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, o którym mowa w art. 68 ust. 2; zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3); zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4).

Prawa pacjenta zostały określone także w Ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁹. Ustawa w art. 1 określa: prawa pacjenta; zasady udostępniania dokumentacji medycznej; obowiązki podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych związane z prawami pacjenta; tryb powoływania, odwoływania i kompetencje Rzecznika Praw Pacjenta; postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjenta; oraz zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych.

Podkreślić trzeba, że prawa pacjenta należy ujmować w kontekście publicznych praw podmiotowych. S. Kasznica wskazał, że za podmiotowe prawo publiczne uznać należy taką sytuację jednostki, w której posiada ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku publiczno-prawnego, pod warunkiem że zachodzą warunki w tejże normie określone¹⁰. J. Zimmermann wyjaśnia natomiast, iż publiczne prawa podmiotowe stanowią teoretyczną konstrukcję, przy pomocy której przedstawić można kwestię stosunku

⁷ J. Trzciński, M. Wiącek, *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, t. II, wyd. II, Warszawa 2016, LEX/el. (dostęp: 4 IV 2022).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 849, dalej „u.p.p.”.

¹⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 126.

pomiędzy państwem a podmiotami stojącymi na zewnątrz, stanowiąc tym samym klucz do analizy relacji administracja publiczna–obywatel¹¹. J. Boć przedstawia zaś definicję publicznego prawa podmiotowego, stwierdzając, że oznacza ono taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w której obrębie obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać¹². Reasumując powyższe, przyjąć można, że koncepcja praw podmiotowych publicznych kreuje taką sytuację jednostki jako podmiotu administrowanego, w której owa jednostka może w skuteczny sposób żądać określonego zachowania od państwa na podstawie przyznanego jej przez normę prawa publicznego uprawnienia i realizuje przy tym swój interes. Proszymi słowy, jest to swoistego rodzaju korzyść przyznana jednostce, która może być w sposób skuteczny realizowana, co gwarantuje jej obowiązujący porządek prawny. Ujmując przedmiotowe zagadnienie jeszcze inaczej, można wskazać, że podmiot, który jest dysponentem publicznego prawa podmiotowego, posiada także legitymację do samodzielnego wyznaczenia obowiązku spoczywającego następnie na podmiocie władzy publicznej¹³.

Źródłem publicznych praw podmiotowych pacjenta jest norma prawna. W wyniku jej realizacji powstanie stosunek prawny, którego elementami są prawa i obowiązki stron tego stosunku. Charakter publicznych praw podmiotowych może być dwojaki. Z jednej strony mogą mieć pozytywny charakter, a zatem dawać możliwość żądania od władzy publicznej przyznania określonych uprawnień bądź podjęcia określonych czynności, co daje podmiotowi roszczenie polegające na zapewnieniu możliwości korzystania z przysługujących świadczeń opieki zdrowotnej. Z drugiej zaś strony mogą mieć one charakter negatywny, czyli opierać się na roszczeniu jednostki wobec państwa, by nie wkraczało ono w sferę treści publicznego prawa podmiotowego¹⁴.

¹¹ J. Zimmermann, *Przedmowa*, w: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 21.

¹² *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005, s. 306.

¹³ Jako przykład można podać chociażby prawo do informacji, z którym wiąże się obowiązek władzy – obowiązek jej udostępnienia. W tym zakresie zob. bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK): wyrok TK z 21 IV 2004 r., sygn. akt K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4A, poz. 312; wyrok TK z 8 VII 2008 r., sygn. akt K 46/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 104; wyrok TK z 25 V 2009 r., sygn. akt SK 54/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 69.

¹⁴ Szerzej o charakterze publicznych praw podmiotowych zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 254 i n.

Warto zaznaczyć za U. Drozdowską, że prawa pacjenta określają status pacjenta w procesie udzielania świadczeń zdrowotnych i to niezależnie od tego, czy sam proces zakończy się pomyślnie, czy też nie¹⁵. Katalog praw pacjenta wymienionych w ustawie o prawach pacjenta ma charakter otwarty. Do podstawowych praw gwarantowanych przedmiotową ustawą zaliczyć należy: prawo do świadczeń zdrowotnych (art. 6 i nast.), prawo do informacji (art. 9 i nast.), prawo do zgłaszania działań niepożądanych produktów leczniczych (art. 12a), prawo do tajemnicy informacji związanych z pacjentem (art. 13 i nast.), prawo do wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych (art. 15 i nast.), prawo do poszanowania intymności i godności pacjenta (art. 20 i nast.), prawo do dokumentacji medycznej (art. 23 i nast.), prawo do zgłoszenia sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza (art. 31 i nast.), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 33 i nast.), prawo do opieki duszpasterskiej (art. 36 i nast.) oraz prawo do przechowywania rzeczy wartościowych w depozycie (art. 39). Powyższe pokazuje, że prawa pacjenta co do zasady stanowią prawa natury osobistej. Jak słusznie wskazuje D. Karkowska, koncepcja praw pacjenta jest adresowana wprost do pacjentów, którzy nabywają uprawnienia do ich egzekwowania, a nie do świadczeniodawców¹⁶. Autorka podkreśla, że skonstruowanie w jednej ustawie katalogu praw pacjenta w rzeczywistości przesądza o zakresie ochrony praw wszystkich pacjentów oraz jednocześnie stwarza szansę na podwyższanie standardów jakości realizowanych świadczeń opieki zdrowotnej¹⁷.

Do ochrony praw pacjenta powołano Rzecznika Praw Pacjenta jako centralny organ administracji rządowej nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów. Taka konstrukcja ustrojowa w określony sposób może wpływać na ograniczenie samodzielności Rzecznika, ponieważ to Prezes Rady Ministrów może go wybrać, ale i odwołać oraz to on sprawuje nadzór nad jego działalnością. Do zakresu działania Rzecznika należą m.in.: prowadzenie postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjenta; prowadzenie postępowań wyjaśniających, jeżeli poweźmie wiadomość co najmniej uprawdopodobniającą naruszenie praw pacjenta; opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony praw pacjenta;

¹⁵ U. Drozdowska, *Cywilnoprawna ochrona praw pacjenta*, Warszawa 2007, s. 9.

¹⁶ D. Karkowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Prawa Pacjenta. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012, s. 17.

¹⁷ *Ibidem*, s. 21.

występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie ochrony praw pacjenta; opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta; współpraca z organami władzy publicznej w celu zapewnienia pacjentom przestrzegania ich praw, w szczególności z ministrem właściwym do spraw zdrowia¹⁸.

Na zakończenie tej części wskazać należy, że ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przewiduje, że w razie zawinionego naruszenia praw pacjenta sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę na podstawie art. 448 Kodeksu cywilnego (art. 4 ust. 1 u.p.p.)¹⁹, a w razie zawinionego naruszenia praw pacjenta do umierania w spokoju i godności sąd może, na żądanie małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia w linii prostej lub przedstawiciela ustawowego, zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez nich cel społeczny na podstawie art. 448 Kodeksu cywilnego (art. 4 ust. 2 u.p.p.).

2. Ograniczenia wybranych praw pacjenta w okresie pandemii COVID-19

Pandemia COVID-19 zdominowała świat od roku 2020 na okres ponad dwóch lat²⁰. Nawet dziś wciąż pozostaje tematem aktualnym. Szybkość rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 wpłynęła na funkcjonowanie człowieka wręcz w każdym aspekcie jego życia. Stworzyło to szczególne wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia, który i tak był obciążony wieloma problemami. Na dzień 22 kwietnia 2022 r. w Polsce łączna liczba przypadków zakażeń wirusem wyniosła 5 989 614 osób, a liczba

¹⁸ Pełen zakres działania Rzecznika Prawa Pacjenta określony został w art. 47 u.p.p.

¹⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.p. przepisu ust. 1 nie stosuje się do zawinionego naruszenia prawa pacjenta do: (1) przechowywania rzeczy wartościowych w depozycie podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całonocne świadczenia zdrowotne; (2) informacji o rodzaju i zakresie świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych; (3) dostępu do dokumentacji medycznej dotyczącej jego stanu zdrowia; (4) zgłaszania działań niepożądanych produktów leczniczych.

²⁰ Wirus SARS-CoV-2 zaczął się rozprzestrzeniać w Chinach w miejscowości Wuhan już w listopadzie 2019 r. Choroba zakaźna wywoływana tym wirusem (COVID-19) została uznana za pandemię przez World Health Organization 11 III 2020 r.

zgonów 115 926²¹. Na świecie łącznie zarejestrowano 509 mln przypadków zakażeń oraz 6,22 mln zgonów²². Statystyka zachorowań w Polsce pokazuje przed jak wielkim wyzwaniem stanął system ochrony zdrowia. Niestety próba poradzenia sobie z tą sytuacją wiązała się ze znacznym ograniczeniem podstawowych praw pacjenta. Niniejsza część rozważań przedstawia ograniczenia wybranych praw pacjenta, do których dochodziło w trakcie pandemii COVID-19, w szczególności w roku 2020²³.

Podmioty medyczne, wprowadzając ograniczenia w trakcie pandemii, oparły swoje działania na art. 5 u.p.p., który stanowi, że kierownik podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych lub upoważniony przez niego lekarz może ograniczyć korzystanie z praw pacjenta w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne pacjentów. W przypadku prawa pacjenta do kontaktu z innymi osobami może być ono ograniczone także ze względu na możliwości organizacyjne danego podmiotu²⁴. Uznać należy, że art. 5 u.p.p. nakłada obowiązek wprowadzenia ograniczeń, a nie jedynie takie uprawnienie. Z całą stanowczością podkreślić należy w tym miejscu, że przywołany powyżej artykuł wyraźnie mówi o ograniczaniu prawa pacjenta, a nie o wyłączeniu ich działania prowadzącym do pozbawienia pacjentów ich praw. W każdym przypadku wprowadzenie ograniczenia musi być uzasadnione z uwagi na wskazane w przepisie przesłanki. Zagrożenie epidemiczne winno być rozumiane jako zaistnienie na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii (art. 2 pkt 31 u.ch.z.). Natomiast bezpieczeństwo zdrowotne postrzegać należy jako stan braku zagrożenia w aspekcie czynników fizycznych, psychicznych, społecznych, a także ekologicznych²⁵. W związku z powyższym przyjąć należy, że możliwość

²¹ COVID-19 w Polsce: liczba zakażeń koronawirusem i zgonów, Puls Medycyny, 12 III 2021, <https://pulsmedycyny.pl/covid-19-w-polsce-liczba-zakazen-koronawirusem-i-zgonow-aktualizacja-984368> (dostęp: 23 IV 2022).

²² Liczba zakażeń koronawirusem i zgonów na świecie – dane ze strony WWW Our World in Data: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer> (dostęp: 23 IV 2022).

²³ Zgodnie z art. 58 u.p.p. Rzecznik Praw Pacjenta przedstawia corocznie Radzie Ministrów – nie później niż do dnia 31 VII roku następnego – sprawozdanie dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Niniejszy tekst został przygotowany, gdy dostępne było jedynie sprawozdanie za rok 2020 w odniesieniu do okresu pandemii COVID-19.

²⁴ Art. 5 u.p.p.

²⁵ D. Karkowska, *Art. 5, w: Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, pod red. D. Karkowskiej, Warszawa 2021, LEX/el. (dostęp: 4 IV 2022).

ograniczenia korzystania z praw pacjenta ma na celu nic innego jak realizację interesu publicznego w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego. Ograniczenie korzystania z praw pacjenta ma wpływ na wiele stron. Po pierwsze wpływa na sam podmiot udzielający świadczeń, ponieważ jego kierownik ma zapewnić bezpieczeństwo wszystkim pacjentom, pracownikom oraz innym osobom. Po drugie – na pacjentów, którzy w przypadku ograniczenia nie mogą domagać się realizacji swoich praw. Warto pamiętać, że wpływ ten można dostrzec także na inne podmioty, przykładowo członków rodziny pacjenta, którzy w przypadku ograniczenia nie mogą chociażby odwiedzić swoich bliskich. Powyższe pokazuje, jak skomplikowane jest to zagadnienie i jak istotne jest wprowadzanie go w sytuacjach uzasadnionych. Wybrane ograniczenia powinny być weryfikowane z perspektywy zasady proporcjonalności, a zatem sprawdzenia, czy oczekiwany pozytywny efekt zastosowanego środka jest proporcjonalny do stopnia ciężaru nałożonego na jednostkę.

Jednym z fundamentalnych praw pacjenta jest prawo do świadczeń zdrowotnych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.p. świadczenia powinny odpowiadać wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej, a w sytuacji ograniczonych możliwości udzielenia odpowiednich świadczeń zdrowotnych pacjent ma prawo do przejrzystej, obiektywnej i opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do tych świadczeń (art. 6 ust. 2 u.p.p.). Przez owe świadczenia rozumieć należy prawo pacjenta do podejmowania wobec niego działań medycznych (usługi niematerialnej) z wykorzystaniem produktów leczniczych i/lub wyrobów medycznych (rzeczowe świadczenie zdrowotne) odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej służących zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania²⁶. Podmiotami zobowiązanymi do zapewnienia realizacji prawa pacjenta do świadczeń zdrowotnych są podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych oraz organy władzy publicznej właściwe w zakresie ochrony zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia, a także inne osoby uczestniczące w udzielaniu świadczeń zdrowotnych²⁷.

Okres pandemii przyniósł niestety drastyczny wzrost ograniczeń tego podstawowego prawa. Warto zaznaczyć, że stały wzrost naruszeń

²⁶ Eadem, Art. 6, w: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta...*

²⁷ Ibidem.

w tym zakresie dostrzegalny był już przed pandemią – od roku 2017²⁸. W 2020 r. Rzecznik Praw Pacjenta stwierdził 757 naruszeń, co stanowi ponad 73% więcej niż w roku 2019, kiedy stwierdzono ich 436²⁹. Należy podejrzewać, że przypadków zapewne było więcej. Nie zostały one jednak zgłoszone.

Media szeroko opisywały przypadki odmów przyjęć do szpitali³⁰ czy wstrzymywania wykonywania zabiegów planowych³¹. Jako uzasadnienie takich działań wskazywano trudną sytuację związaną z pandemią COVID-19. Należy jednak pamiętać, że działania podejmowane w ramach zwalczania pandemii i zapobiegania jej rozprzestrzenianiu się, w wyniku których dochodziło do ograniczenia praw i wolności jednostek, winny być niezbędne do osiągnięcia wskazanego celu. Trzeba zatem za każdym razem ważyć, czy nie można było osiągnąć zamierzonego celu poprzez wybranie środków mniej restrykcyjnych. Jak wskazano powyżej, stopień oraz zakres ograniczenia praw i wolności jednostki winien być przede wszystkim proporcjonalny do zagrożenia wynikającego z zakażenia czy zachorowania na chorobę zakaźną.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. najczęściej stwierdzonych naruszeń w zakresie prawa do świadczeń zdrowotnych dotyczyło leczenia szpitalnego (60,2%), ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (12,5%) oraz podstawowej opieki zdrowotnej (10,8%)³². Warto dodać,

²⁸ Pokazują to coroczne sprawozdania Rzecznika Praw Pacjenta. W 2017 r. odnotowano 177 naruszeń, podczas gdy w roku 2018 już 215, a w 2019 – 436.

²⁹ Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od 1 stycznia 2020 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku, <https://www.gov.pl/web/rpp/sprawozdanie-za-2020-rok> (dostęp: 5 IV 2022), dalej „Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta za 2020 r.”.

³⁰ Przykładowo: *Koronawirus. Szpital odmówił przyjęcia chorego, ten zmarł. Prokuratura wszczęła śledztwo*, Interia, 5 XI 2020, <https://wydarzenia.interia.pl/swietokrzyskie/news-koronawirus-szpital-odmowil-przyjecia-chorego-ten-zmarl-prok,nId,4837085> (dostęp: 5 IV 2022); *Szpital odmówił przyjęcia pacjenta. Dyrektor: nie możemy uzyskać koordynacji pracy z pogotowiem*, TVN Warszawa, 16 X 2020, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/koronawirus-w-warszawie-szpital-przy-czerniakowskiej-nie-przyjal-pacjenta-zakazono-sars-cov-2-dyrektor-komentuje-4722692> (dostęp: 5 IV 2022).

³¹ Przykładowo: *J. Aleksander, PILNE: Szpital dziecięcy wstrzymuje zabiegi. COVID-19 zaatakował personel!*, Tygodnik Bydgoski, 7 X 2020, <https://tygodnikbydgoski.pl/aktualnosci/pilne-szpital-dzieciacy-wstrzymuje-zabiegi-covid-19-zaatakowal-personel> (dostęp: 5 IV 2022); *Powtórka z jesieni. Jest zalecenie wstrzymanie planowych zabiegów. Dlaczego właśnie teraz?*, Business Insider, 9 III 2021, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wstrzymanie-planowych-zabiegow-mz-boi-sie-ze-zabraknie-lozek-i-medykow/83v2lyk> (dostęp: 5 IV 2022).

³² Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta za 2020 r.

że 7,8% naruszeń we wskazanym okresie dotyczyło świadczeń z zakresu ratownictwa medycznego, a 8,6% stanowiły naruszenia w ramach tzw. świadczeń „innych”. W odniesieniu do obszarów, w których występowały zgłoszone nieprawidłowości, była to w szczególności sfera braku niezwłocznego udzielenia świadczeń zdrowotnych z uwagi na stan zagrożenia życia lub zdrowia, udzielania pacjentom świadczeń zdrowotnych bez dołożenia należytej staranności, nieprawidłowych procedur ustalania kolejności przyjęcia do podmiotu leczniczego czy udzielania świadczeń niezgodnie z wymaganiami aktualnej wiedzy medycznej³³.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.p. pacjent ma prawo do poszanowania intymności i godności, w szczególności w czasie udzielania mu świadczeń zdrowotnych. Z ust. 2 niniejszego artykułu wynika, że przedmiotowe prawo obejmuje także prawo do umierania w spokoju i godności. Co do zasady przyjąć należy, że przytoczony artykuł nie statuuje prawa do intymności i godności pacjenta, a jedynie – a może zwłaszcza – prawo do poszanowania tych wartości, których źródła należy szukać w Konstytucji RP³⁴. Trzeba jednak zauważyć w zgodzie z autorami komentarza do ustawy o prawach pacjenta, iż godność nie powinna być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo, jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna³⁵.

Każda osoba wykonująca zawód medyczny ma obowiązek postępować w taki sposób, aby zapewnić pacjentom poszanowanie intymności i godności. Poprzeć należy stanowisko, że „art. 20 u.p.p. i wyrażone w nim prawo odzwierciedla najbardziej humanitarne zdobycze człowieczeństwa”³⁶. W wyroku z 20 marca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnia, że na prawo poszanowania godności składa się prawo do odpowiedniego kulturalnego, życzliwego stosunku do pacjentów, którym podmiot udziela świadczeń zdrowotnych. Obowiązek ten obejmuje nie tylko personel medyczny (lekarzy, pielęgniarki), ale każdego pracownika podmiotu leczniczego, a zwłaszcza zatrudnionego w rejestracji. Od tych

³³ Ibidem.

³⁴ Art. 30 Konstytucji: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

³⁵ D. Karkowska, *Art. 20*, w: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta...*

³⁶ A. Śniecikowska, W. Śniecikowski, *Konstrukcja prawna podmiotu leczniczego pozostającego w zarządzie prywatnoprawnym i jego wpływ na realizację zadań publicznych*, w: *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, pod red. T. Bąkowskiego, Warszawa 2015, LEX/el. (dostęp: 16 V 2022).

czynności podejmowanych przez personel przy rejestracji pacjentów zależy dostęp do świadczeń i kolejność ich udzielania. Podmiot leczniczy ma zatem obowiązek takiej organizacji pracy, aby pacjent miał pełen dostęp do świadczeń, bez obawy o odrzucenie, niechęć, wulgarne zachowanie. Naruszenie zbiorowych praw pacjentów obejmuje nie tylko wykonywanie czynności przez lekarzy, pielęgniarki, lecz także całą organizację pracy podmiotu umożliwiającą pacjentom dostęp do świadczeń zdrowotnych w ramach sprawnej, kulturalnej obsługi³⁷.

Wskazane powyżej prawo gwarantuje również prawo do umierania w spokoju i godności, a pacjentowi znajdującemu się w stanie terminalnym prawo do świadczeń zdrowotnych zapewniających łagodzenie bólu i innych cierpień³⁸. Swoistego rodzaju uzupełnieniem niniejszego jest zasada, w myśl której przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych może być obecna osoba bliska. Obecność ta może być ograniczona w przypadku istnienia prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne pacjenta³⁹.

Okres pandemii wpłynął także negatywnie na realizację przedstawionych powyżej praw. Należy w szczególności odnotować ograniczenia prawa do obecności osoby bliskiej podczas udzielania świadczeń zdrowotnych, które stanowi realizację prawa do poszanowania intymności i godności. W placówkach medycznych zakazano przykładowo odwiedzin pacjentów czy obecności rodziców przy dzieciach przebywających na oddziałach szpitalnych, wstrzymano również porody rodzinne. Wskazać przy tym trzeba, iż w omawianym okresie brak było wytycznych na poziomie krajowym, stąd też placówki medyczne wprowadzały własne rozwiązania, co prowadziło do braku jednolitości w podejmowanych działaniach. Za najbardziej restrykcyjne rozwiązania uznać chociażby należy wprowadzenie całkowitego zamknięcia placówek na kontakt z osobami z zewnątrz. Dochodziło do sytuacji wręcz traumatycznych, kiedy to odmawiano możliwości pożegnania się z osobą odchodzącą. Miały miejsce nawet przypadki, że bliscy pacjenta otrzymywali telefonicznie informację, że jego stan zdrowia poprawia się, podczas gdy w rzeczywistości zmarł on kilka godzin wcześniej. Dochodziło także do sytuacji, kiedy to w ogóle nie informowano, że

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 III 2019 r., sygn. akt II OSK 3727/18, LEX nr 2652685.

³⁸ A. Śniecikowska, W. Śniecikowski, op. cit. Zob. także art. 20a u.p.p.

³⁹ Art. 21 ust. 1 i 2 u.p.p.

pacjent zmarł na COVID-19⁴⁰. Chaos był na tyle duży, że zdarzały się także przypadki informowania niewłaściwej rodziny o śmierci osoby bliskiej⁴¹.

W sprawozdaniu Rzecznika Praw Pacjenta dotyczącym przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. wskazano, iż liczba zgłoszonych spraw w odniesieniu do prawa do poszanowania intymności i godności nieznacznie wzrosła w porównaniu z rokiem 2019⁴². W ogólnej analizie przestrzegania praw pacjenta niniejsze prawo zostało uznane za przestrzegane co do zasady⁴³. Trudno jednak nie odnieść ogólnego wrażenia, że takie liczby wydają się być niemiernodajne, stąd też uznanie przedmiotowego prawa za przestrzegane co do zasady w danym okresie jest nieadekwatne do rzeczywistej sytuacji. Wiele spraw niestety nie zostało zgłoszonych do Rzecznika Praw Pacjenta. Zresztą on sam zwrócił uwagę na fakt, iż ocena realizacji niniejszego prawa wymaga obserwacji w perspektywie kilkuletniej przy uwzględnieniu niecodziennych warunków w związku z pandemią COVID-19⁴⁴.

W tym miejscu zauważyć należy, że w sprawozdaniu Rzecznika Praw Pacjenta dotyczącym przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. stwierdzono 1017 naruszeń praw pacjenta do świadczeń zdrowotnych, czyli o 260 więcej niż w poprzedzającym roku⁴⁵. Najwięcej przypadków dotyczyło naruszenia prawa do świadczeń zdrowotnych udzielanych z należytą starannością w warunkach odpowiadających wymaganiom fachowym i sanitarnym przy zachowaniu zasad etyki zawodowej przez personel medyczny⁴⁶. Rzecznik Praw Pacjenta sam

⁴⁰ Przykładowo: *Niezgłoszona śmierć z powodu koronawirusa w szpitalu MSWiA. Rodzina pozostawiona bez pomocy*, OKO.press, 26 III 2020, <https://oko.press/niezgloszona-smierc-z-powodu-koronawirusa-w-szpitalu-mswia-rodzina-pozostawiona-bez-pomocy-list/> (dostęp: 28 IV 2022).

⁴¹ Przykładowo: J. Schwertner, *Koszmar na pomyłkę. O śmierci pacjentki chorej na COVID-19 poinformowano nie tę rodzinę, co trzeba*, Onet, 22 XII 2020, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/koronawirus-o-smierci-pacjentki-poinformowano-nie-te-rodzine-co-trzeba/9rffqvd> (dostęp: 28 IV 2022).

⁴² W 2019 r. stwierdzono 33 naruszeń, a w 2020 było ich 35.

⁴³ Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta za 2020 r.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od 1 stycznia 2021 roku do dnia 31 grudnia 2021 r., <https://www.gov.pl/web/rpp/sprawozdanie-za-2021-rok> (dostęp: 4 II 2023).

⁴⁶ Ibidem.

stwierdził, że wciąż istotnym problemem pozostawał fakt, iż pacjenci nie zgłaszali występujących naruszeń. W sprawozdaniu sklasyfikowano prawo do świadczeń zdrowotnych jako bardzo często naruszane. Za często naruszane wskazano natomiast prawo do informacji, prawo do wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych oraz prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Pozostałe naruszenia praw sklasyfikowano jako „czasami naruszane⁴⁷” oraz „bardzo rzadko naruszane⁴⁸”. Nie jest to jednak pełen obraz podjętej problematyki. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że gdyby każdorazowo zgłaszano naruszenia, więcej praw pacjenta mogłoby być uznane za często naruszane. Specyficzna sytuacja, wywołana pandemią COVID-19, bez wątpienia mogła przyczynić się do wciąż wzrastającej z roku na rok liczby naruszeń praw pacjenta.

Podsumowanie

Wybuch pandemii wirusa SARS-CoV-2 i okres jej trwania zostanie bezspornie zapisany na kartach historii. Był to czas, w którym państwa i ich organy stanęły przed ogromnymi wyzwaniami. W wielu sferach należało prawie całkowicie przekształcić system funkcjonowania i działania właściwych podmiotów. Największa jednak presja, ale także i największy zakres obowiązków, spadły na system ochrony zdrowia. Wyzwaniem było w szczególności zorganizowanie funkcjonowania poszczególnych placówek tak, aby poradzić sobie z rosnącą liczbą chorych bez uszczerbku dla opieki nad innymi pacjentami. Wielokrotnie brakowało rozwiązań na poziomie krajowym, więc działania podejmowane były chaotycznie, co pogłębiało panujący zamęt. Niestety stwierdzić należy, że w wielu miejscach odbyło się to kosztem respektowania praw pacjenta – tych praw, które stanowić powinny fundament budowania relacji z pacjentem, dającej mu poczucie bezpieczeństwa. Przedstawione powyżej przykłady obrazują jedynie fragment omawianego zagadnienia, ale i one potwierdzają, że sytuacja praw pacjenta w dobie pandemii COVID-19 była niezadowolająca. Jakkolwiek zrozumiałe było

⁴⁷ Prawo do dokumentacji medycznej, prawo do poszanowania intymności i godności pacjenta, prawo do tajemnicy informacji.

⁴⁸ Prawo do zgłaszania sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza, prawo do zgłaszania niepożądanych działań produktów leczniczych, prawo pacjenta do opieki duszpasterskiej, prawo do przechowywania rzeczy wartościowych w depozycie.

wprowadzenie pewnych ograniczeń, mających na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej, to tak daleko idące ograniczenia, prowadzące wręcz do wyłączenia praw pacjenta, stanowią bardzo istotne naruszenie.

PATIENTS' RIGHTS DURING COVID-19 – SELECTED ISSUES

Summary

The SARS-CoV-2 coronavirus pandemic has changed how almost every sphere of our lives functions. Its greatest impact can be seen in the functioning of the health care sector, whose task was not only to care for the sick or people suspected of infection, but also to take all measures to prevent the spread of infections. The imposition of a state of epidemic threat in Poland, and then the state of epidemic, provided a basis for imposing a number of restrictions that had a significant impact on the realisation of patients' fundamental rights. The purpose of the considerations is to present and analyse the limitations of selected patient rights during the SARS-CoV-2 pandemic. This article first presents issues related to patient rights *in genere*, emphasizing their importance for the proper functioning of the health care system in the country. Next, the limitations of selected patient rights, which unquestionably occurred in the era of COVID-19, are presented. It is shown that the rights indicated were not only limited, and sometimes even excluded. The article also presents an analysis of the annual reports of the Patients' Rights Ombudsman, which in their content confirms the great increase in the number of violations of patient rights in the period of SARS-CoV-2 pandemic. Consequently, this resulted in a far-reaching negative impact on the perception of the health care system in our country.

Keywords: SARS-CoV-2 pandemic – COVID-19 – health protection – patient's rights

BIBLIOGRAFIA

Aleksander J., *PILNE: Szpital dziecięcy wstrzymuje zabiegi. COVID-19 zaatakował personel*, Tygodnik Bydgoski, 7 X 2020, <https://tygodnikbydgoski.pl/aktualnosci/pilne-szpital-dzieciacy-wstrzymuje-zabiegi-covid-19-zaatakowal-personel> (dostęp: 5 IV 2022).

COVID-19 w Polsce: liczba zakażeń koronawirusem i zgonów, Puls Medycyny, 12 III 2021, <https://pulsmedycyny.pl/covid-19-w-polsce-liczba-zakazen-koronawirusem-i-zgonow-aktualizacja-984368> (dostęp: 23 IV 2022).

Drozdowska U., *Cywilnoprawna ochrona praw pacjenta*, Warszawa 2007.

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

Karkowska D., Art. 5, w: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, pod red. D. Karkowskiej, Warszawa 2021, LEX/el. (dostęp: 4 IV 2022).

- Karkowska D., *Art. 6*, w: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, pod red. D. Karkowskiej, Warszawa 2021, LEX/el. (dostęp: 4 IV 2022).
- Karkowska D., *Art. 20*, w: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, pod red. D. Karkowskiej, Warszawa 2021, LEX/el. (dostęp: 4 IV 2022).
- Karkowska D., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Prawa Pacjenta. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
- Koronawirus. Szpital odmówił przyjęcia chorego, ten zmarł. Prokuratura wszczęła śledztwo*, Interia, 5 XI 2020, <https://wydarzenia.interia.pl/swietokrzyskie/news-koronawirus-szpital-odmowil-przyjecia-chorego-ten-zmarl-prok,nId,4837085> (dostęp: 5 IV 2022).
- Niezgłoszona śmierć z powodu koronawirusa w szpitalu MSWiA. Rodzina pozostawiona bez pomocy*, OKO.press, 26 III 2020, <https://oko.press/niezgloszona-smierc-z-powodu-koronawirusa-w-szpitalu-mswia-rodzina-pozostawiona-bez-pomocy-list/> (dostęp: 28 IV 2022).
- Powtórka z jesieni. Jest zalecenie wstrzymanie planowych zabiegów. Dlaczego właśnie teraz?*, Business Insider, 9 III 2021, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wstrzymanie-planowych-zabiegow-mz-boi-sie-ze-zabraknie-lozek-i-medykow/83v2lyk> (dostęp: 5 IV 2022).
- Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, pod red. D. Karkowskiej, Warszawa 2021, LEX/el.
- Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005.
- Schwertner J., *Koszmar na pomyłkę. O śmierci pacjentki chorej na COVID-19 poinformowano nie tę rodzinę, co trzeba*, Onet, 22 XII 2020, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/koronawirus-o-smierci-pacjentki-poinformowano-nie-te-rodzine-co-trzeba/9rffqvd> (dostęp: 28 IV 2022).
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od 1 stycznia 2020 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku, <https://www.gov.pl/web/rpp/sprawozdanie-za-2020-rok> (dostęp: 5 IV 2022).
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od 1 stycznia 2021 roku do dnia 31 grudnia 2021 r., <https://www.gov.pl/web/rpp/sprawozdanie-za-2021-rok> (dostęp: 4 II 2023).
- Szpital odmówił przyjęcia pacjenta. Dyrektor: nie możemy uzyskać koordynacji pracy z pogotowiem*, TVN Warszawa, 16 X 2020, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/koronawirus-w-warszawie-szpital-przy-czerniakowskiej-nie-przyjal-pacjenta-zakazonego-sars-cov-2-dyrektor-komentuje-4722692> (dostęp: 5 IV 2022).
- Śniecikowska A., Śniecikowski W., *Konstrukcja prawna podmiotu leczniczego pozostającego w zarządzie prywatnoprawnym i jego wpływ na realizację zadań publicznych*, w: *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, pod red. T. Bąkowskiego, Warszawa 2015, LEX/el.
- Trzciniński J., Wiącek M., *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, t. II, wyd. II, Warszawa 2016, LEX/el.

Zimmermann J., *Przedmowa*, w: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 21.

EMILIA GULIŃSKA*

Stowarzyszenie jako element społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie

Spółeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów¹. Cechą charakterystyczną społeczeństwa obywatelskiego jest partycypacja wolnych, świadomych i odpowiedzialnych obywateli w kształtowaniu zasad, według których funkcjonuje współczesne społeczeństwo. Warunkiem, konieczną przesłanką jest istnienie takich struktur i organizacji obywateli, które mogą efektywnie wpływać na procesy rządzenia państwem w różnych sferach jego funkcjonowania, począwszy od tworzenia prawa poprzez funkcjonowanie administracji, podejmowanie decyzji przez organy władzy publicznej, a także uczestnictwo w samorządności lokalnej².

Organizacje obywatelskie jako element partycypacji społecznej mogą być w różnym stopniu sformalizowane i powiązane różnymi zależnościami z podmiotami państwowymi. Niski poziom formalizacji

* Emilia Gulińska, mgr, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, e-mail: e.gulinska@uthrad.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1106-5067>.

¹ E. Wojciechowska, *Spółeczeństwo obywatelskie: mit czy warunek konieczny stabilnego rozwoju demokracji*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 2(11), s. 16.

² M. Safjan, *Spółeczeństwo obywatelskie w czasach kryzysu*, „Chrześcijaństwo – Świat – Polityka. Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła” 2018, nr 22, s. 62.

daje większy zakres swobody działania, sprzyja jednak tworzeniu stosunkowo nietrwałej struktury. Z kolei wysoki poziom formalizacji utrwala strukturę organizacji, ale może ograniczać swobodę działania społeczeństwa obywatelskiego. Warunkiem powstania i rozwoju organizacji obywatelskich jest aktywność jednostek i grup społecznych rozumiana jako ich udział w określaniu celów organizacji, zasad, metod oraz form działania, a także tworzenie warunków do działania i uczestnictwo w zorganizowanych działaniach. Inspirowanie oraz organizowanie aktywności obywatelskiej jest tu środkiem działania. Dopóki nie uda się przełamać powyższych stereotypów i organizacje pozarządowe nie będą traktowane jako równoprawny partner administracji publicznej, dopóty nie będzie można mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego funkcjonującego zgodnie z zasadami partycypacji społecznej w Polsce³.

Realizacja zasady społeczeństwa obywatelskiego powiązana jest z zasadą pomocniczości, która oznacza wykonywanie przez administrację rządową działań dopiero wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie samodzielnie rozwiązać własnych problemów. Została ona rozwinięta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴ przez ustanowienie domniemania kompetencji na rzecz całego samorządu terytorialnego, a następnie domniemania na rzecz gminy. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy do kompetencji innych władz publicznych. Zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego obejmuje realizację zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, podejmowanych w celu realizacji dobra wspólnego, którego konsumentem jest człowiek⁵.

1. Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach

Prawo do zrzeszania się zostało uregulowane na szczeblu krajowym oraz międzynarodowym. W myśl Powszechnej deklaracji praw człowieka

³ M.T. Góralczyk, *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161), s. 41–42.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

⁵ B. Przywora, *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, pod red. M. Steca, K. Małysi-Sulińskiej, Warszawa 2020, s. 283–284.

i obywatela⁶ każdy człowiek ma prawo do spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷ w art. 11 stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Analogicznie prawo to zostało uregulowane w art. 22 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁸ oraz w art. 12 ust. 1 Karty praw podstawowych⁹. Na uwzględnienie zasługuje także Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, który w art. 8 ust. 1 lit. a stanowi, że Państwa Strony Paktu zobowiązują się zapewnić prawo każdego do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, w celu popierania i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych, jedynie pod warunkiem przestrzegania

⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 10 XII 1948 r., art. 20 ust. 1, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 20 II 2023).

⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, art. 11 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁸ Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie uprawnia Państw Stron Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej Konwencji.

⁹ Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

przepisów statutowych danej organizacji; korzystanie z tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób¹⁰.

Konstytucja RP wolność zrzeszania się reguluje w art. 12 i art. 58 ust. 1¹¹. Zgodnie z art. 12 Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. W myśl zaś art. 58 ust. 1 każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Ograniczenie tej wolności może mieć aspekt podmiotowy i przedmiotowy. W aspekcie podmiotowym wolność zrzeszania się w partie polityczne przysługuje tylko obywatelom polskim, a osoby wykonujące zawód sędziego, sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, członka Krajowej Rady Radio i Telewizji nie mogą się zrzeszać w partie polityczne i związki zawodowe. Dotyczy to także członków służb mundurowych. Natomiast aspekt przedmiotowy odnosi się do zakazu: tworzenia i funkcjonowania zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą, istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Ograniczeniem wolności zrzeszania się w jej aspekcie przedmiotowym jest wymóg zarejestrowania zrzeszenia, warunkujący uzyskanie przez zrzeszenie osobowości prawnej oraz możliwości korzystania z praw i wolności ustawowo gwarantowanych danemu rodzajowi zrzeszeń¹².

Zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach¹³ prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną

¹⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169 ze zm.).

¹¹ A. Rzetecka-Gil, *Art. 1*, w: *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.

¹² M. Florczak-Wątor, *Art. 58*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, LEX/el.

¹³ Ustawa z dnia 7 V 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2261 ze zm.), dalej „u.p.s.”.

zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych. Małoletni poniżej 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach, bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia. Jeżeli jednak jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jednostki. Uprawnienie to przysługuje także cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast cudzoziemcy nieposiadający miejsca zamieszkania na terytorium RP mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość (art. 4 u.p.s.).

2. Pojęcie i cechy stowarzyszenia

Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Dobrowolność stowarzyszenia przejawia się przede wszystkim w realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania, a więc swobody obywatela w zakresie decydowania o trzech sferach: utworzeniu stowarzyszenia, przystąpieniu do już istniejącego stowarzyszenia, wystąpieniu ze stowarzyszenia. Przejawia się ona także w zakazie tworzenia stowarzyszeń, które zakładają bezwzględne posłuszeństwo ich członków wobec władz, oraz w możliwości tworzenia stowarzyszeń, których cele i sposoby ich realizacji są tożsame z tymi stosowanymi w już istniejących stowarzyszeniach. Ponadto dobrowolność nie może zostać ograniczona ani zapisami statutu, ani regulaminu czy uchwałami stowarzyszenia, a wszelkie regulacje w tym przedmiocie uznać należy za bezwzględnie nieważne¹⁴. Samorządność stowarzyszeń to swoboda w kształtowaniu struktury organizacyjnej, określania kryterium członkostwa, wyznaczania sobie zadań, przyjmowania dowolnych metod funkcjonowania¹⁵, w intensywności podejmowanej działalności,

¹⁴ A. Rzetecka-Gil, *Art. 2, w: Prawo o stowarzyszeniach...*

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 III 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 1695/10, LEX nr 860026.

w obsadzaniu przez konkretne osoby stanowisk we władzach czy wreszcie w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu¹⁶. Tak rozumiana idea samorządności stowarzyszeń powoduje, że ingerencja sądu w działalność stowarzyszenia powinna mieć charakter zupełnie wyjątkowy. Co więcej, więź członka ze stowarzyszeniem jest stosunkowo słaba, gdyż stosunek członkostwa rodzi w istocie tylko uprawnienia o charakterze organizacyjnym – inaczej niż np. w przypadku spółdzielni¹⁷.

Istota trwałości stowarzyszenia polega na trwałości jego celów. Założeniem jest istnienie stowarzyszenia w oderwaniu od egzystencji poszczególnych członków. Stowarzyszenie ma „przeżyć” założycieli i obejmować w swym składzie osobowym coraz to nowe osoby. Ze względu na to, że cel stowarzyszenia ma pozostawać trwały, nie można uznać za stowarzyszenie tworów o przeważających cechach przejściowych, przemijających, np. komitetów, zgromadzeń. Ich cechą jest, że zmierzają do osiągnięcia porozumienia w pewnej materii, wymagającej pośpiechu w powzięciu wspólnej decyzji, a żadne dalsze więzy pomiędzy członkami oraz wśród nich nie powstają. Nie powstaje również korporacja. W stowarzyszeniu członkowie przez cały czas swej przynależności są powiązani między sobą i ze stowarzyszeniem w granicach, w jakich jest to konieczne dla realizacji celu stowarzyszenia. Zgromadzenie jest przemijającym zebraniem osób, które względem siebie nie zaciągają zobowiązań¹⁸.

Zrzeszenie jest co do zasady organizacją celową, a zatem cel wyznaczają osoby zrzeszające się. Może mieć on charakter wewnętrzny, związany z zaspokojeniem potrzeb członków stowarzyszenia, a także charakter zewnętrzny odnoszący się do realizacji potrzeb szerszej społeczności pozostającej na zewnątrz osób tworzących stowarzyszenie¹⁹. Statutowym celem stowarzyszenia nie może być prowadzenie działalności skierowanej na osiągnięcie zysku. Działalność statutowa i działalność gospodarcza są odrębnymi rodzajami działalności, przy czym możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jest uwarunkowana tym, że dochód z jej prowadzenia przeznaczony będzie na cele statutowe stowarzyszenia, a nie będzie podlegał podziałowi między

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Łodzi z 9 III 2013 r., sygn. akt I ACa 1294/12, LEX nr 1313313.

¹⁷ Wyrok SA w Szczecinie z 26 VI 2020 r., sygn. akt I ACa 524/19, LEX nr 3405274.

¹⁸ P. Suski, *Art. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, w: *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el.

¹⁹ A. Barczewska-Dziobek, *Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń z udziałem osób fizycznych*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego...*, s. 270.

członków stowarzyszenia. Prowadzenie działalności gospodarczej przez stowarzyszenie odbywa się według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Okoliczność, że dochody stowarzyszenia uzyskiwane z prowadzenia działalności gospodarczej są przeznaczane na takie czy inne cele, nie zmienia charakteru tej działalności²⁰.

3. Działalność stowarzyszeń w praktyce

Organizację i zakres funkcjonowania stowarzyszeń reguluje Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach oraz statut stowarzyszenia. Idea stowarzyszeniowa wiąże się bezpośrednio z ideą samorządności, według której instytucje państwa pełnią przede wszystkim funkcję jednego z partnerów w realizacji celów społecznych²¹. Stowarzyszenie opiera swą działalność na społecznej pracy swoich członków, którzy wspólnie dążą do realizacji określonego w statucie celu. Istotą stowarzyszenia i jego najważniejszym elementem są ludzie je tworzący i razem realizujący wspólny cel. Członkowie stowarzyszenia samodzielnie decydują, jakie cele chcą realizować, określają programy działania i struktury organizacyjne²². Należy podkreślić, że statut stowarzyszenia jest szczególnym rodzajem umowy. W związku z tym jego postanowienia powinny być tłumaczone według dyrektyw art. 65 Kodeksu cywilnego²³. Zgodnie z tym przepisem oświadczenie woli należy tłumaczyć tak, jak wymagają tego okoliczności, w których zostało ono złożone, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. Natomiast w umowach należy badać, jaki był zgodny zamiar stron, aniżeli opierać się na dosłownym brzmieniu. W swoim orzeczeniu Sąd Najwyższy podkreślił, że do statutów znajduje zastosowanie zasada swobody umów. Zatem postanowienia statutu mogą być kształtowane dowolnie, jednakże przy uwzględnieniu granic swobody określonej w art. 353¹ k.c. W myśl tego przepisu strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, pod warunkiem jednak że treść lub cel nie będą sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego²⁴. Powołując się na poglądy

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 V 2009 r., sygn. akt II FSK 163/08, LEX nr 513321.

²¹ P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 33.

²² R. Skiba, *Prawne warunki działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006, s. 15.

²³ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360 ze zm.), dalej „k.c.”.

²⁴ A. Partyk, *Statut stowarzyszenia to szczególny rodzaj umowy*, LEX/el. 2017.

orzecznicze, Sąd Najwyższy stwierdził także, że prawo do interpretowania statutu stowarzyszenia służyć ma przede wszystkim jego władzom i organom, natomiast do kompetencji organów administracyjnych i sądów nadzorujących działania stowarzyszenia należy ocena, czy określona interpretacja przyjęta przez organy stowarzyszenia i praktyka stosowania przez nie postanowień statutu odpowiadają przepisom prawa²⁵.

Celem stowarzyszenia może być działalność obejmująca zadania w zakresie: (1) pomocy społecznej, (2) wpierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, (3) tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, (4) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa, (5) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, (6) działalności charytatywnej, (7) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, (8) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, (9) działalności na rzecz integracji cudzoziemców, (10) ochrony i promocji zdrowia, (11) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, (12) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy, (13) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, (14) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym, (15) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości, (16) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej, (17) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, (18) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, (19) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży, (20) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, (21) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, (22) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, (23) turystyki i krajoznawstwa, (24) porządku i bezpieczeństwa publicznego, (25) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, (26) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji, (27) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 9 IV 2015 r., sygn. akt II CSK 392/14, LEX nr 1729688.

(28) ratownictwa i ochrony ludności, (29) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą, (30) upowszechniania i ochrony praw konsumentów, (31) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami, (32) promocji i organizacji wolontariatu, (33) pomocy Polonii i Polakom za granicą, (34) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych, (35) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych, (36) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, (37) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka, (38) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, (39) rewitalizacji, (40) działalności na rzecz organizacji pozarządowych, (41) działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych (art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie)²⁶.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2021 r. aktywnie działało 96 tys. stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządów gospodarczych i zawodowych. W porównaniu z 2020 r. liczba ta wzrosła o 1,6 tys. (1,7%). Najlicniejszą grupą były stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (69,7%), fundacje (17,4%) oraz koła gospodyń wiejskich (8,8%). Mniej liczne były społeczne podmioty wyznaniowe (2,1%) oraz organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (2%). W 2021 r. organizacje non-profit współpracowały głównie z instytucjami publicznymi. Z administracją rządową, samorządową lub podległymi jej jednostkami współpracowało 77,4% organizacji.

Drugą najczęściej wskazywaną grupą podmiotów, z którymi była nawiązana współpraca, były inne podmioty non-profit (52,3%). Natomiast kooperacja z przedsiębiorstwami podejmowana była najrzadziej (27,4%). Głównym celem tej współpracy było pozyskiwanie zasobów materialnych, w tym częściej finansowych niż rzeczowych. Częstym powodem był także dostęp do zasobów niematerialnych. Możliwość integracji środowiska lokalnego i poszerzania kontaktów stanowiły motywację do wspólnych działań dla 33,2% organizacji non-profit. Z kolei 31,3% jednostek jako cel współpracy wskazywało wiedzę i doświadczenie pracowników administracji publicznej²⁷.

²⁶ Ustawa z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1327 ze zm.).

²⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w roku 2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/>

Warto także zaznaczyć, że w okresie między 24 lutego a 31 marca 2022 r. 28,6 tys. organizacji non-profit (29,8%) oraz 0,2 tys. spółdzielni (16,9%) przynależących do sektora ekonomii społecznej podjęło dodatkowe działania na rzecz potrzebujących w związku z wojną prowadzoną na terytorium Ukrainy. Spośród 28,8 tys. zaangażowanych podmiotów gospodarki społecznej 98,1% prowadziło działania na terenie Polski, a 7,8% na terenie Ukrainy. Głównymi odbiorcami pomocy udzielanej przez podmioty gospodarki społecznej w związku z pełnoskalowymi działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy były osoby fizyczne. Natomiast wśród form pomocy należy wskazać przekazywanie darów rzeczowych oraz zapewnianie wyżywienia²⁸. Problemami w działalności i funkcjonowaniu stowarzyszeń są te związane z zapewnieniem materialnego funkcjonowania organizacji oraz z biurokracją i formalnościami. Obecnie takie trudności odczuwa 67% organizacji, nieco mniej niż w 2018 r. (o 3 punkty procentowe). Prawie połowa sektora społecznego (46%) deklaruje też problemy z utrzymaniem płynności finansowej, co mogło być szczególnie trudne dla organizacji podczas pandemii. Częściej niż w 2018 r. organizacje widzą trudności w dostępie do lokalu odpowiedniego do działalności organizacji. Kolejnymi kwestiami, z którymi mierzą się stowarzyszenia (także fundacje) w Polsce, są nadmiernie skomplikowane formalności podczas korzystania z grantów (64%), a także rozbudowana biurokracja administracji publicznej (63%). Dokuczliwość tych problemów rośnie sukcesywnie od 10 lat, jednak ostatnio się nasiliła: od 2018 r. odsetek organizacji deklarujących kłopoty z biurokracją zwiększył się o 4 punkty procentowe. Można zastanawiać się, czy wzrost wskazań na problemy z biurokracją skutkuje niechęcią organizacji do współpracy z administracją. Jednak pozostałe trudności związane ze współpracą z administracją publiczną, takie jak niejasne reguły współpracy czy nadmierna kontrola, są rzadziej postrzegane jako problem – wskazuje je odpowiednio 38% i 29% stowarzyszeń i fundacji. Niedoskonałości

gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/ wspolpraca-organizacji-non-profit-z-innymi- podmiotami-w-2021-r-,9,5.html (dostęp: 21 II 2023).

²⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Zaangażowanie podmiotów gospodarki społecznej w pomoc w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy (24.02–31.03.2022 r.)*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/zaangazowanie-podmiotow-gospodarki-spoecznej-w-pomoc-w-zwiazku-z-dzialaniami-wojennymi-na-terytorium-ukrainy-24-02-31-03-2022-r-,21,1.html> (dostęp: 21 II 2023).

lub brak przepisów regulujących działania organizacji postrzega jako problem 36% fundacji i stowarzyszeń. Tyle samo organizacji narzeka na trudności z terminowym wywiązywaniem się z obowiązków formalnych, takich jak zatwierdzenie sprawozdania finansowego czy zwołanie walnego zgromadzenia. Można więc przypuszczać, że wysoki (i rosnący) poziom wskazań na problem z biurokracją administracji jest wyrazem ogólnej niechęci organizacji wobec obciążeń formalno-prawnych²⁹.

Kolejnym problemem jest to, że sektor społeczny chce być wspólnotą, ale obecnie jej nie tworzy. Ponad połowa liderów i liderów organizacji pozarządowych nie postrzega sektora pozarządowego w Polsce jako wspólnoty organizacji – postrzega go raczej jako organizacje realizujące swoje cele. To więcej niż w 2018 r. Jednocześnie większość liderów i liderów organizacji jest przekonana o potrzebie tworzenia wizji rozwoju całego sektora pozarządowego. To znowu więcej niż w 2018 i 2015 r. Co ciekawe, potrzebę stworzenia takiej wizji dostrzegają organizacje zarówno te, które widzą sektor pozarządowy jako wspólnotę organizacji, jak i te, które stwierdzają, że trudno dziś mówić o polskim sektorze pozarządowym jako pewnej całości. Inne organizacje pozarządowe są najważniejszym partnerem dla stowarzyszeń i fundacji, więc kontaktów wewnątrz sektora społecznego jest dużo, ale – jak widać – nie są one wystarczające dla zbudowania wspólnoty organizacji. Spada również liczba osób zrzeszających się w stowarzyszeniach. Zmniejsza się też wielkość zarządów fundacji i stowarzyszeń. Może to mieć związek z obserwowanym od lat brakiem chętnych do zaangażowania się w prace zarządu, i do przejścia władzy w organizacji. To z kolei wpływa na istniejący od lat problem wypalenia liderów i liderów organizacji. Maleje też przeciętna liczba osób, które organizacja angażuje na zasadach wolontariatu. Jednocześnie jednak od dekady wzrasta odsetek organizacji, które korzystają z pracy płatnej – dzięki temu nie opierają się już tylko na zaangażowaniu społecznym. Coraz więcej organizacji ma stałe zespoły pracownicze i oferuje zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Może to być związane ze zmianami zachodzącymi na rynku pracy i tzw. rynkiem pracownika, w kontekście którego organizacjom jest coraz trudniej bazować wyłącznie na bezpłatnym zaangażowaniu społeczniczek i społeczników³⁰.

²⁹ B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Warszawa 2022, s. 103.

³⁰ Ibidem, s. 9–10.

Podsumowanie

Reasumując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że stowarzyszenia są elementem społeczeństwa obywatelskiego stanowiącego fundament demokratycznego państwa prawa. Urzeczywistniają one w sposób praktyczny prawo do zrzeszania się, uregulowane w prawie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. Prawo to uznać należy za zasadę ustrojową oraz prawo podmiotowe każdego człowieka. Stowarzyszenia są również ważnym instrumentem partycypacji społecznej przez swój udział w określaniu celów, zasad, metod i form działania oraz przez tworzenie warunków i uczestnictwo w zorganizowanych działaniach.

Należy pozytywnie ocenić obowiązujące przepisy prawne w zakresie tworzenia stowarzyszeń i ich działania. Nie są one jednak wolne od wad. Dobrą zmianą w polskim ustawodawstwie byłoby uproszczenie formalności w procesie ubiegania się stowarzyszeń o granty oraz ograniczenie nadmiernej biurokracji, co przełożyłoby się na większą współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Należy podkreślić, że dopóki organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia, nie będą traktowane jak równorzędny partner administracji publicznej, dopóty nie będzie można mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

THE ASSOCIATION AS AN ELEMENT OF CIVIL SOCIETY

Summary

This article aims to analyse and assess legal regulations concerning associations as a feature of civil society. In this context, reference is made to the essence of civil society. It should be emphasised that such a society constitutes the foundation of a democratic state under the rule of law. The article presents legal regulations concerning the right to freedom to associate in associations. According to the provisions of the Polish Constitution, the Republic of Poland ensures the freedom of establish and operate trade unions, socio-professional organizations of farmers, associations, citizen movements, and other voluntary unions and foundations, and also guarantees freedom of association to everyone. The article also discusses the notion and attributes of an association, the activities of associations in practice, as well as the problems they face in these areas.

The existing legal regulations concerning the establishment and functioning of associations should be assessed positively. However, they are not free of faults. Introducing a less formal process of applying for grants and curbing excessive bureaucracy would be a change for the better in Polish legislation. This would lead

to increased cooperation between NGOs and public administration. It needs to be stressed that until non-governmental organisations, including associations, are treated as an equal partner of public administration, we cannot speak about the existence of civil society in Poland.

Keywords: right to freedom of association – non-governmental organizations – activity of associations – civil society – association

BIBLIOGRAFIA

- Barczewska-Dziobek A., *Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń z udziałem osób fizycznych*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, pod red. M. Steca, K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2020, s. 263–278.
- Broda-Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J., *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Warszawa 2022.
- Florczak-Wątor M., *Art. 58*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, LEX/el.
- Główny Urząd Statystyczny, *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w roku 2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-2wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/wspolpraca-organizacji-non-profit-z-innymi-podmiotami-w-2021-r-9,5.html> (dostęp: 21 II 2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Zaangażowanie podmiotów gospodarki społecznej w pomoc w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy (24.02–31.03.2022 r.)*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna_wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/zaangazowanie-podmiotow-gospodarki-spoecznej-w-pomoc-w-zwiazku-z-dzialaniami-wojennymi-na-terytorium-ukrainy-24-02-31-03-2022-r-21,1.html (dostęp: 21 II 2023).
- Góralczyk M.T., *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161), s. 33–45.
- Partyk A., *Statut stowarzyszenia to szczególny rodzaj umowy*, LEX/el. 2017.
- Przywora B., *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, pod red. M. Steca, K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2020, s. 279–292.
- Rzetecka-Gil A., *Art. 1*, w: *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Rzetecka-Gil A., *Art.2*, w: *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Safjan M., *Spółeczeństwo obywatelskie w czasach kryzysu*, „Chrześcijaństwo – Świat – Polityka. Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła” 2018, nr 22, s. 57–72.
- Skiba R., *Prawne warunki działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006.

Suski P., *Art. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, w: *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el.

Wojciechowska E., *Spółeczeństwo obywatelskie: mit czy warunek konieczny stabilnego rozwoju demokracji*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 2(11), s. 15–24.

III. Z ORZECZNICTWA

TOMASZ KOSICKI*

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 555/201 – niedopuszczalność ponownej oceny stanu faktycznego w postępowaniu nieważnościowym oraz konwalidowania zachowania dłużnika alimentacyjnego w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych

Tezy glosowanego orzeczenia

1. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nie może prowadzić się do powtórnego rozpoznania sprawy administracyjnej rozstrzygniętej ostateczną decyzją administracją i ponownej oceny okoliczności faktycznych, które legły u podstaw wydania tej decyzji. Organ administracji publicznej w postępowaniu tym nie działa jako organ II instancji w trybie odwoławczym, nie orzeka w sprawie merytorycznie, lecz weryfikuje, czy wydana decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną.
2. Dopuszczenie konwalidowania zachowań będących podstawą wszczęcia na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy osobom

* Tomasz Kosicki, mgr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, e-mail: t.kosicki@inp.pan.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>.

¹ LEX nr 3485062.

uprawnionym do alimentów² postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez umożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, a także złożenia oświadczenia majątkowego, przeczy celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków.

1. Stan faktyczny

Rozstrzygnięcie sprawy przez Naczelnny Sąd Administracyjny (NSA) nastąpiło w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Białymstoku z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 684/19³, który uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) stwierdzającą nieważność decyzji Burmistrza (organu właściwego dłużnika) o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie wspomnianego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Sądowi I instancji zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. oraz przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy: art. 156 § 1 pkt 2 oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c k.p.a.⁴

Przedstawienie stanu faktycznego sprawy należy zacząć od zarysowania okoliczności, które legły u podstaw wyroku WSA w Białymstoku. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że w wydanej przez siebie decyzji SKO stwierdziło, że organ właściwy dłużnika motywował wydanie decyzji w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych tym, że w wyznaczonym terminie, pomimo jego zdaniem prawidłowego wezwania na podstawie art. 44 k.p.a., nie stawił się w miejskim ośrodku pomocy społecznej celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania od niego oświadczenia majątkowego. Owo zaniechanie stało się

² Ustawa z dnia 7 IV 2009 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1205), dalej „u.p.o.u.a.”.

³ LEX nr 2763309, dalej także jako „Sąd I instancji”.

⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

w konsekwencji podstawą do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego, w ramach którego stwierdzono dodatkowo, że w okresie ostatnich 6 miesięcy dłużnik nie wywiązywał się w każdym miesiącu z zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% bieżąco ustalonych alimentów. Burmistrz uznał tym samym, że zaktualizowały się przesłanki określone w art. 5 ust. 3 i 3a u.p.o.u.a.

W konsekwencji powyższej decyzji dłużnik alimentacyjny skierował do organu właściwego dłużnika pismo, w którym wniósł o wyeliminowanie jej z obrotu prawnego z powodu wydania jej z naruszeniem prawa. Swoje stanowisko argumentował tym, że organ poprzestał jedynie na ustaleniu, iż uniemożliwił on przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, co nie zostało wykazane w sposób niebudzący wątpliwości. Dłużnik podniósł, że skoro wezwanie zostało mu doręczone na podstawie art. 44 k.p.a., to nie mógł on wiedzieć o toczącym się postępowaniu, skoro wezwanie faktycznie do niego nie dotarło. Ostatecznie w swoim piśmie przyjął, że decyzja wydana przez organ właściwy dłużnika powinna zostać uznana za nieważną z mocy prawa. W kolejnym kroku organ właściwy dłużnika przekazał powyższe pismo do SKO, które na tej podstawie wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji organu właściwego dłużnika.

W wyniku przeprowadzonego postępowania SKO stwierdziło nieważność powyższej decyzji opierając się na przesłance z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., tj. z rażącym naruszeniem prawa. SKO wskazało, że niezależnie od tego, czy niestawienie się w terminie wskazanym w wezwaniu doręczonym w trybie art. 44 k.p.a. można uznać za uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, a tym samym ziszczenie się przesłanki wszczęcia postępowania, to istotniejszą okolicznością jest to, że dłużnik alimentacyjny przed wydaniem decyzji dopełnił czynności, do których był zobligowany, tj. złożył oświadczenie majątkowe, jak również umożliwił przeprowadzenie z nim wywiadu alimentacyjnego. SKO wskazało także, że powyższe działania dłużnika miały *de facto* miejsce już po zainicjowaniu postępowania administracyjnego i przed uzyskaniem przymiotu ostateczności przez decyzję uznającą dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Organ ten wskazał także, że skoro odpadła przesłanka pozytywna uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, prawnie irrelevantna stała się okoliczność, czy dłużnik wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Uznał także,

że przesłanka określona w art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. nie może stanowić samodzielnej podstawy uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W ocenie SKO konieczne jest bezsporne wykazanie przez organ, że w sprawie dodatkowo mamy do czynienia z którąkolwiek z sytuacji opisanych przez ustawodawcę w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., gdyż uznanie za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych winno być poprzedzone ustaleniem, czy w istocie taka osoba odmawia kooperacji z organem. Postawa dłużnika alimentacyjnego, wyrazem której będzie nawiązanie współpracy w toku postępowania, w żadnym razie – w ocenie SKO – nie powinna pozostać bez wpływu na losy tegoż postępowania. Wręcz przeciwnie, spowoduje odpadnięcie przesłanki pozytywnej, implikacją czego będzie niemożność wydania decyzji o uznaniu za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Wydanie decyzji wbrew przepisowi, który w sposób jasny przesądza, kiedy wszczyna się postępowanie administracyjne, statuującym przesłanki wszczęcia postępowania bezapelacyjnie uprawnia do stwierdzenia, iż decyzja odwołująca się do przesłanek, które odpadły w toku postępowania, rażąco narusza prawo. W konsekwencji SKO przyjęło, że w takiej sytuacji powinnością organu właściwego dłużnika winno być umorzenie wszczętego z urzędu postępowania, jako że z dłużnikiem został przeprowadzony wywiad alimentacyjny.

Skargę na powyższą decyzję SKO do WSA w Białymstoku wniósł prokurator, zarzucając jej po pierwsze naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a., poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji niezasadne przyjęcie, że określona w tym przepisie przesłanka nie może stanowić samodzielnej podstawy uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, po drugie zaś – naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i bezzasadne przyjęcie, że decyzja organu właściwego dłużnika o uznaniu strony postępowania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

WSA w Białymstoku uznał, że skarga prokuratora na decyzję SKO zasługuje na uwzględnienie. We wstępie uzasadnienia wyroku WSA wskazał, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest trybem nadzwyczajnym, stanowiącym wyłom od zasady ostateczności decyzji administracyjnej, stąd też przesłanka do jego wszczęcia, a następnie wydania decyzji musi być ewidentna. Analiza uzasadnienia

prowadzi do wniosku, że zdaniem WSA wykazanie przez SKO przesłanki rażącego naruszenia prawa nie było wystarczające.

Sąd stwierdził, że wykładnia art. 5 ust. 3 i ust. 3a u.p.o.u.a. nie jest jednoznaczna i możliwe jest przyjęcie na ich tle różnych interpretacji prowadzących do różnych konkluzji. Swoje stanowisko argumentował tym, że w judykaturze pojawiają się poglądy uznające za nieakceptowalną interpretację wykluczającą wszczęcie postępowania, a w konsekwencji wydanie decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych w sytuacji spełnienia przez niego wszystkich warunków określonych w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., a mimo to nieregulowania alimentów bez uzasadnionej przyczyny. Owa rozbieżność w poglądach i różnorodność dopuszczalnych interpretacji wskazanych przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie może prowadzić do konkluzji, że w rozpatrywanej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. WSA w Białymstoku, próbując uzasadnić tok swojego wyводу, podniósł, że (skuteczne) doręczenie zastępcze wezwania celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania od dłużnika alimentacyjnego oświadczenia majątkowego nie uniemożliwiło wszczęcia postępowania, sam zaś dłużnik dopiero miesiąc po doręczeniu mu przedmiotowego wezwania umożliwił przeprowadzenie powyższych czynności.

Sąd I instancji w konkluzji stwierdził, że stanowisko SKO dopuszczające niejako konwalidowanie zachowań będących podstawą wszczęcia na podstawie art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez złożenie oświadczenia majątkowego, po pierwsze przeczyłoby celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków, doniosłych wszak dla osób uprawnionych, a po drugie – stoi ono w sprzeczności z *ratio* ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W konsekwencji WSA uznał, że skarga prokuratora zasługuje na uwzględnienie, oraz orzekł o jej uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. Stanowisko to podtrzymał NSA w głosowanym wyroku, oddalając skargę kasacyjną.

⁵ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.).

2. Kontekst normatywny i ocena głosowanego wyroku

Ocenę głosowanego wyroku poprzedzić należy przedstawieniem kontekstu normatywnego, który pozwoli dokładniej zrozumieć charakteryzowaną problematykę. Przeprowadzona poniżej analiza podzielona została na dwie części. W pierwszej, pod rozwagę poddano argumenty związane z uznaniem dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, a zwłaszcza dopuszczalność konwalidowania przez niego w toku postępowania wcześniejszych zaniechań. W drugiej części, niejako na marginesie, odniesiono się do argumentów NSA w przedmiocie dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji i tym samym podtrzymujących stanowisko WSA w Białymstoku.

Samo zainicjowanie postępowania administracyjnego w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych poprzedzają *de facto* liczne czynności dokonywane przez organy administracji publicznej, które cechuje zróżnicowany charakter i stopień sformalizowania. W pierwszej kolejności organ właściwy dłużnika (wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego) przeprowadza z dłużnikiem wywiad alimentacyjny w celu ustalenia jego sytuacji dochodowej, rodzinnej i zawodowej, a także stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na osobę uprawnioną zasądzonych alimentów⁶. Wraz z przeprowadzeniem tego wywiadu organ odbiera od dłużnika oświadczenie majątkowe oraz informuje go o przekazaniu do biura informacji gospodarczej o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika z tytułów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.u.a., w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy (art. 4 ust. 1 u.p.o.u.a.).

Zaktualizowanie się możliwości przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego następuje z chwilą otrzymania przez organ właściwy dłużnika wniosku organu właściwego wierzyciela (wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej). Kompetencja do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem

⁶ Na temat celu wywiadu alimentacyjnego zob. wyrok WSA w Kielcach z 3 VII 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 354/19, LEX nr 2700661; A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 79; W. Maciejko, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego*, w: J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty*, Warszawa 2016, s. 270–272 oraz T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 65–66.

następuje w przypadku, gdy do tego organu wpłynie wniosek osoby uprawnionej o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (art. 3 ust. 5 w zw. z art. 3 ust. 1 u.p.o.u.a.). W zasadzie jedynym wymogiem formalnym wprowadzonym przez ustawodawcę jest załączenie do wniosku zaświadczenia uzyskanego od organu egzekucyjnego o bezskuteczności egzekucji prowadzonej wobec dłużnika⁷. Podkreślenia wymaga, że ów wymóg nie ma charakteru bezwzględnego, tj. brak przedmiotowego zaświadczenia nie powoduje, że po stronie organu aktualizuje się przykładowo obowiązek wezwania osoby uprawnionej do jego złożenia w ściśle określonym terminie. W takiej sytuacji przewidziano, że to organ właściwy wierzyciela zwraca się do organu egzekucyjnego z wnioskiem o wydanie takiego zaświadczenia w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania (art. 3 ust. 3 i 4 u.p.o.u.a.)⁸. Warto odnotować, że podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego jest możliwe także w przypadkach wskazanych enumeratywnie w art. 3

⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.o.u.a. bezskuteczność egzekucji oznacza egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich 2 miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, albo postępowanie upadłościowe, w toku którego w okresie ostatnich 2 miesięcy nie otrzymano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: (a) braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, (b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą. Por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 11 III 2020 r., sygn. akt II SA/GI 1435/18, LEX nr 3020227, w którym Sąd stwierdził, że bezskuteczność egzekucji oznacza sytuację, w której dłużnik nie uiszcza alimentów, oraz nie ma prawnej możliwości wyegzekwowania od niego takich należności. Chodzi więc o taki stan, kiedy nie jest możliwe uzyskanie w żaden prawnie dopuszczalny sposób należności z majątku dłużnika i w związku z tym konieczna jest pomoc finansowa państwa osobom uprawnionym.

⁸ W piśmiennictwie akcentuje się pewną wadę przyjętego przez ustawodawcę w tym przepisie rozwiązania, polegającego na konieczności oczekiwania na wydanie przez organ egzekucyjny rzeczowego zaświadczenia, co przedłuża w konsekwencji moment podjęcia dalszych czynności względem osoby dłużnika alimentacyjnego – tak np. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, op. cit., s. 73. Zwraca się też uwagę na to, że w art. 3 u.p.o.u.a. wprowadzono, istotną z punktu widzenia skuteczności podejmowanych wobec dłużnika działań, zasadę współdziałania pomiędzy organem właściwym wierzyciela i organem egzekucyjnym – T. Kosicki, *Prawo administracyjne wobec postawy dłużników alimentacyjnych w kontekście sytuacji osób uprawnionych do alimentów – wybrane zagadnienia*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Karz-Kaczmarek, P. Wilczyńskiego, Warszawa 2022, s. 279.

ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.o.u.a., tj. przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz umieszczenia osoby uprawnionej w pieczy zastępczej.

Kolejnym istotnym etapem działań podejmowanych wobec dłużnika alimentacyjnego jest jego aktywizacja zawodowa⁹. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że przepisy dotyczące aktywizacji zawodowej mają przede wszystkim doprowadzić do sytuacji, w której dłużnik będzie wywiązywał się ze swoich zobowiązań, jak również mają dać mu szansę na pozyskanie doświadczenia zawodowego, co mogłoby z kolei wpłynąć na to, by stał się on atrakcyjniejszym kandydatem na rynku pracy¹⁰. Są one również przykładem tego, że ustawodawca nie wychodzi z założenia, że brak uiszczania alimentów wynika tylko z nagannego i lekceważącego podejścia dłużnika alimentacyjnego¹¹.

Obowiązek aktywizacji zawodowej aktualizuje się w przypadku, gdy dłużnik nie może wywiązywać się ze swojego zobowiązania z powodu braku zatrudnienia. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a. w takim przypadku organ właściwy dłużnika zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny wraz ze wskazaniem nie dłuższego niż 30-dniowy terminu na wykonanie tego zobowiązania¹². Informuje ponadto właściwy miejscowo powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika¹³.

Przechodząc do oceny głosowanego orzeczenia, a także przedstawienia przesłanek uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań

⁹ Aktywizacja zawodowa odbywa się na podstawie przepisów Ustawy z dnia 20 IV 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 690 ze zm.).

¹⁰ T. Kosicki, *Prawo administracyjne...*, s. 282.

¹¹ E. Kachniarz-Osiak, *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego, w: Alimenty w świetle obowiązujących przepisów. Praktyczne aspekty nadużywania świadczenia*, pod red. P. Sitka, Warszawa 2022, s. 150.

¹² Warto też wskazać, że w art. 5 ust. 4 u.p.o.u.a. zobowiązano starostę do informowania organu właściwego dłużnika o wypełnieniu bądź niewypełnieniu zobowiązania z art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a. oraz o sytuacji wskazanej w art. 5 ust. 3 pkt 3 u.p.o.u.a.

¹³ Jedynie na marginesie wypada odnotować, że wątpliwości budzi sposób realizacji przedmiotowego zobowiązania. Nie jest bowiem jasne i nie wskazuje na to sam ustawodawca, w jakiej formie owe zobowiązanie powinno nastąpić. Wydaje się, że za dopuszczalne można uznać zobowiązanie dłużnika przez organ właściwy dłużnika w formie zwykłego pisma (T. Kosicki, *Prawo administracyjne...*, s. 282). W doktrynie spotkać się można również z poglądem, że zobowiązanie powinno przybrać formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie – tak np. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, op. cit., s. 81.

alimentacyjnych, w pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. w przypadku gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił: (1) złożenia oświadczenia majątkowego; (2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika; (3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych – organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych¹⁴. Z kolei z art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. wynika, że decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Na wstępie można zgodzić się (choć z pewnym zastrzeżeniem) z tezą WSA w Białymstoku, że przesłanki pozytywne wymienione w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. stanowią samodzielną i w zasadzie jedyną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Co prawda, WSA trafnie przyjął w uzasadnieniu, że na tle powyższego przepisu zidentyfikować można różną i zgoła odmienną interpretację w poglądach judykatury, ale nie znalazło to swojego odzwierciedlenia w argumentacji.

W kontekście powyższego konieczne jest odnotowanie, że w doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego powinno stanowić konsekwentną, logiczną oraz zwartą syntezę, a nie tylko zestaw wypowiedzi, które często nie są ze sobą w ogóle powiązane, oraz powinno być zwarte i przekonujące¹⁵.

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 25 IX 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 755/19, LEX nr 2724938, w którym Sąd trafnie wywiódł, że wszystkie wymienione w przepisie art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. zachowania, tj. uniemożliwianie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, odmowa złożenia oświadczenia majątkowego, odmowa zarejestrowania się w urzędzie pracy, odmowa przyjęcia prac, wskazują na złą wolę oraz świadome działanie dłużnika, który celowo i w sposób zamierzony nie chce współdziałać z organami w celu wywiązania się z obowiązku alimentacyjnego.

¹⁵ M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Art. 141, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa

Z kolei w kontekście przywoływania argumentu z linii orzeczniczej (taka sytuacja ma miejsce w głosowanym wyroku) podkreśla się, że aby było ono prawidłowe, konieczne jest spełnienie następujących warunków: przywołanie, jeśli to możliwe, orzeczenia węzłowego lub też początku linii orzeczniczą, podanie dokładnej daty, sygnatury, rodzaju judykatu, sądu wydającego, a także wskazanie pełnego miejsca opublikowania tych orzeczeń¹⁶. Podnosi się także, że w przypadku istnienia więcej niż jednej linii orzeczniczej sąd administracyjny powinien wyjaśnić w uzasadnieniu wyroku, dlaczego nie podzielił poglądów prezentowanych w innych liniach orzeczniczych¹⁷. Wobec powyższego należy stwierdzić, że Sąd poprzestał tylko na wskazaniu tych argumentów, które miały umocnić przyjętą w nim argumentację. Taki zabieg należy ocenić zdecydowanie krytycznie, w uzasadnieniu zabrakło bowiem tych wyroków sądów administracyjnych, które prezentują odmienne stanowisko, i które uznano za niewłaściwe w kontekście rozpoznawanego stanu faktycznego. Innymi słowy, argument z linii orzeczniczej nie został w sposób prawidłowo przytoczony, a stanowisko uzasadnione.

Rzeczywiście w oparciu o art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. w kontekście przesłanek wszczęcia powyższego postępowania wykształciły się, co najmniej dwie linie orzecznicze. Pierwszą z nich prezentuje głosowany wyrok¹⁸. Druga zakłada, że możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wymaga po stronie organu, aby na etapie przedwstępnym¹⁹ ustalił, czy zaktualizowały się przesłanki

2021, Legalis. Zob. też T. Woś, *Art. 141*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, LEX/el. Na temat funkcji uzasadnienia wyroku sądowego zob. zwłaszcza I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*, Warszawa 2020, LEX/el., rozdział 3.

¹⁶ A. Jakubowski, S. Gajewski, *Argument z linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 146.

¹⁷ Ibidem i cytowana tam literatura.

¹⁸ Zob. też przywołane przez WSA w Białymstoku następujące wyroki WSA: w Olsztynie z 4 VI 2013 r., sygn. akt II SA/OI 387/13, LEX nr 2359421 oraz w Lublinie z 6 XII 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 709/17, LEX nr 2595966. Takie stanowisko prezentuje także G. Krawiec, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 50.

¹⁹ Postępowanie przedwstępne poprzedza wszczęcie postępowania administracyjnego. W jego ramach organ najczęściej nie tylko sprawdza swoją właściwość czy ustala krąg stron postępowania, lecz także ocenia dopuszczalność wszczęcia postępowania administracyjnego. W doktrynie takim sformułowaniem posługuje się przykładowo: R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*,

pozytywne enumeratywnie wskazane w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., oraz czy nie zaktualizowała się przesłanka negatywna z art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. Takie stanowisko zdaje się prezentować WSA w Gliwicach w wyroku z 2 kwietnia 2019 r.²⁰, w którym przyjęto, że zarówno dla wszczęcia postępowania, jak i wydania decyzji w powyższym przedmiocie decydujące znaczenie powinno mieć ustalenie, czy przez okres ostatnich 6 miesięcy dłużnik wywiązywał się z obowiązku alimentacyjnego w każdym miesiącu, w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.

Drugie z prezentowanych stanowisk należy uznać za prawidłowe. Zarówno organy administracji publicznej właściwe do orzekania w sprawach o uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jak i sądy administracyjne nie powinny tracić z pola widzenia faktu, że niejednokrotnie wiedza o uiszczaniu bądź nieuiszczaniu w okresie ostatnich 6 miesięcy minimum 50% bieżących ustalonych alimentów znana jest właśnie na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania. Stąd też przyjąć należy, że w takim stanie rzeczy za niezasadne należałoby uznać wszczęcie postępowania administracyjnego, które w niedługim czasie i tak należałoby umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Takie działanie organu właściwego dłużnika, jak się wydaje, pozbawione byłoby racjonalnych przesłanek. Można w związku z powyższym postulować przyjęcie stanowiska pośredniego, aby przesłanki z art. 5 ust. 3 i ust. 3a u.p.o.u.a. rozumiane były w sposób funkcjonalny, ta ostatnia zaś w ten sposób, że jej ocena następuje nie tylko dopiero po wszczęciu postępowania administracyjnego, lecz także przed jego zainicjowaniem. W kontekście tego ostatniego stwierdzenia można postawić tezę, że przy badaniu przesłanek wszczęcia postępowania art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. należy wyklądać łącznie²¹. Tym samym postępowanie administracyjne w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych można wszcząć przy wystąpieniu choćby jednej przesłanki pozytywnej wymienionej w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., przy niewystąpieniu przesłanki negatywnej z art. 5 ust. 3a u.p.o.a.²²

Wrocław 2019, s. 74 oraz Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 252–263.

²⁰ Sygn. akt IV SA/GI 983/18, LEX nr 2648365.

²¹ Jeśli organ posiada informacje o uiszczaniu alimentów przez dłużnika alimentacyjnego w kontekście art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.

²² T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników...*, s. 200.

Zasadniczą polemikę przeprowadzić należy z wysoce dyskusyjną tezą WSA w Białymstoku, który uznał, że niedopuszczalne jest konwalidowanie zachowania przez dłużnika alimentacyjnego. Co wymaga podkreślenia, w niniejszym opracowaniu zrezygnowano, z uwagi na jego charakter i ściśle określony zakres rozważań, z podejścia deskrypcjonistycznego podlegającego ustaleniu znaczenia terminu „konwalidacja” w polskim języku prawniczym. Termin ten używany jest przede wszystkim w literaturze prawniczej i orzecznictwie z zakresu szeroko rozumianego prawa cywilnego. Występuje też w poglądach doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwie sądów administracyjnych, choć – jak się wydaje – nie uzyskało ono jednego powszechnie przyjętego i akceptowalnego znaczenia²³. Na potrzeby dalszego wyводу przyjęto, że konwalidacja oznaczać może między innymi sytuację, gdy dłużnik alimentacyjny pomimo swojego wcześniejszego zaniechania dopełni obowiązków przewidzianym przez ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tj. umożliwi przeprowadzenie z nim wywiadu alimentacyjnego i odebranie od niego oświadczenia majątkowego. Konwalidacja w tym znaczeniu może mieć miejsce zarówno przed wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jak i po jego wszczęciu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał, że „[s]tanowisko Kolegium dopuszczające niejako konwalidowanie zachowań będących podstawą wszczęcia – w oparciu o art. 5 ust. 3 ustawy – postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez złożenie oświadczenia majątkowego, przeczyłoby celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków, doniosłych wszak dla osób uprawnionych. Stanowisko forsowane przez organ, że odpadła przesłanka do wszczęcia postępowania stoi w sprzeczności z *ratio* ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów”²⁴. Z tak wyrażonym poglądem nie sposób się zgodzić z kilku powodów.

²³ Rozważania na temat tego terminu mają raczej charakter przyczynkowy odnoszący się do konkretnej instytucji prawa materialnego lub procesowego.

²⁴ W uzasadnieniu wyroku wskazano, że konwalidacja zachowania dłużnika alimentacyjnego nastąpiła już po zakończeniu postępowania wyjaśniającego.

Po pierwsze, na co już zwrócono uwagę, postępowanie w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Konieczne jest w związku z tym przestrzeganie przez organy orzekające w tych sprawach zasad ogólnych postępowania i odpowiadających im przepisów szczegółowych zamieszczonych w dalszej części Kodeksu postępowania administracyjnego.

Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a., który stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Dopełnieniem wskazanego przepisu jest art. 77 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego treścią organ administracji publicznej ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Jak przyjął WSA w Warszawie w wyroku z 28 marca 2013 r.²⁵ organ administracji publicznej działający w oparciu o wskazane powyżej przepisy jest zobowiązany do wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a swoje stanowisko winien uzasadnić w sposób przewidziany w przepisach k.p.a.²⁶ Innymi słowy, ustalenia faktyczne dokonane przez organ powinny znaleźć swoje późniejsze odzwierciedlenie w uzasadnieniu faktycznym, które w myśl art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. stanowi jeden z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 107 § 3 *ab initio*

²⁵ Sygn. akt I SA/Wa 1980/12, LEX nr 1423134.

²⁶ W podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z 3 II 2022 r., sygn. akt III OSK 4906/21, LEX nr 3328064, stwierdzając, że „[o]bowiązkiem każdego organu administracji publicznej jest wyczerpujące wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy obejmujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego, wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych, którymi kierował się przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, a uzasadnienie winno zawierać ocenę zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, dokonana przez organ wykładnię stosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa. Na organach administracji spoczywa nie tylko obowiązek wskazania swojego rozstrzygnięcia, ale i umotywowania swojego stanowiska w tym zakresie, tj. przedstawienia toku rozumowania, który doprowadził do podjęcia rozstrzygnięcia, w tym wskazania przyczyn zajęcia danego stanowiska, jak i powodów, dla których zarzuty i argumenty podnoszone przez stronę są lub nie są zasadne, co winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia rozstrzygnięcia”.

k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Na szczególną uwagę w powyższym kontekście zasługuje wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., w którym Sąd uznał, że „[...] to normy prawa materialnego wskazują, jakie fakty mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, wyznaczają tym samym zakres postępowania dowodowego i zakres ustaleń faktycznych koniecznych dla załatwienia sprawy”. Nie ulega wątpliwości, że zakres postępowania dowodowego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wyznaczają przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Tym samym, nawet jeśli pierwotnie dłużnik alimentacyjny uniemożliwił przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego i odebranie od niego oświadczenia majątkowego, to w momencie, gdy naprawił swoje zaniechanie, organ winien był te okoliczności wziąć pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Zresztą sam fakt doręczenia wezwania do przeprowadzenia tegoż wywiadu na podstawie art. 44 k.p.a. nie uprawnia do postawienia znaku równości ze „świadomym” uniemożliwieniem jego przeprowadzenia. Z przedstawionego w sprawie stanu faktycznego wynika, że organ II instancji zachował się prawidłowo, a ocena WSA w Białymstoku w tym zakresie nie jest prawidłowa. Zauważyć bowiem trzeba, że zarówno przeprowadzony wywiad alimentacyjny, jak i złożone przez dłużnika alimentacyjnego oświadczenie majątkowe mają istotny walor dowodowy²⁷, który może mieć wpływ na toczące się postępowanie administracyjne.

Rodzi się na tle przedstawionego stanu faktycznego jeszcze jedno pytanie, a mianowicie czy w przypadku, gdy dłużnik alimentacyjny umożliwił, po wszczęciu postępowania w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, przeprowadzenie z nim wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego, nie zachodziły przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Przepis ten stanowi bowiem, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że „[u]morzenie

²⁷ T. Kosicki, *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. 9, s. 128.

postępowania administracyjnego oznacza jego zakończenie bez osiągnięcia podstawowego celu, jakim jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez organ administracji publicznej poprzez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia i/lub nałożenie obowiązku. Wydanie decyzji o umorzeniu postępowania zamyka tym samym w danej instancji drogę do ukształtowania uprawnień i/lub obowiązków strony²⁸. Nie wchodząc w szczegóły związane z instytucją umorzenia postępowania, wskazać należy, że bezprzedmiotowości postępowania nie można utożsamiać z brakiem sprawy²⁹. Zasadnie podnosi w związku z tym Z.R. Kmieciak, że bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. oznacza brak możliwości jego dalszego kontynuowania³⁰, czyli wydania przez właściwy w sprawie organ administracji publicznej władczego rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej skierowanego do imiennego oznaczonego adresata o charakterze pozytywnym lub negatywnym.

Wydaje się, że w przypadku wyżej wskazanym, jeśli dłużnik alimentacyjny uczynił zadość obowiązkowi poddania się wywiadowi alimentacyjnemu i złożeniu oświadczenia majątkowego, tj. przesłanek dopuszczających zainicjowanie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie uznania tegoż za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, to organ właściwy dłużnika winien był wszczęte postępowanie umorzyć na podstawie powyższego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzasadnieniem dla tak postawionej tezy jest redakcja art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., na podstawie którego organ może albo uznać dłużnika za uchylającego się od zobowiązania alimentacyjnego, albo umorzyć postępowanie. Nie może wydać decyzji o odmowie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

Wskazać jeszcze należy, że stanowisko NSA podtrzymujące prawidłowość oceny dokonanej przez WSA w Białymstoku jest prawidłowe. Zauważyć bowiem trzeba, że w sprawie rozpatrywanej przez Sąd I instancji *de facto* nie chodziło o prawidłowość wydanej decyzji w przedmiocie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych,

²⁸ A. Skóra, *Art. 105*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 242. Podkreśla się także, że umorzenie postępowania administracyjnego to niemerytoryczne jego zakończenie – tak G. Łaszczycza, A. Matan, *Istota umorzenia postępowania administracyjnego*, w: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, LEX/el.

²⁹ Z.R. Kmieciak, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 449.

³⁰ *Ibidem*.

ale o to, czy przyjęcie stanowiska, że dłużnik we wszczętym postępowaniu w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wypełnia przesłanki rażącego naruszenia prawa z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zauważyć należy, że istotą postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontrolowaną (ostateczną) decyzją, ale ocena, czy kwestionowana wnioskiem nieważnościowym decyzja została dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a.³¹ Innymi słowy, postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nie może sprowadzać się do powtórnego rozpoznania sprawy administracyjnej rozstrzygniętej ostateczną decyzją administracją i ponownej oceny okoliczności faktycznych, które legły u podstaw wydania tej decyzji. Organ administracji publicznej w postępowaniu tym nie działa jako organ II instancji w trybie odwoławczym, nie orzeka w sprawie merytorycznie, lecz weryfikuje, czy wydana decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną. Stanowisko takie potwierdza judykatura. Tytułem przykładu wskazać należy wyrok NSA z 30 listopada 2022 r., sygn. akt II GSK 935/19³², w którym Sąd przyjął, że „[p]rzedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która już została rozstrzygnięta kontrolowaną decyzją, albowiem decyzja, o której mowa w art. 158 § 1 k.p.a., jakkolwiek jest decyzją wydaną w sprawie administracyjnej, to jednak sprawy tej nie rozstrzyga. Jeżeli więc przedmiotem postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest jedynie zbadanie, czy kwestionowana decyzja nie jest dotknięta wadą prawną wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a.”. W innym orzeczeniu NSA uznał, iż „[w] postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej nie dokonuje się – tak jak w postępowaniu zwykłym – oceny przysługujących stronie uprawnień lub ciążących na niej obowiązków, a ocenia się legalność decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym. Ocena dokonywana przez organ administracji dotyczy wyłącznie zbadania, czy kwestionowana wnioskiem nieważnościowym decyzja została dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a.”³³.

³¹ M. Jaśkowska, *Art. 156*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el. i cytowane tam orzecznictwo. Por. T. Kielkowski, *Art. 156*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, LEX/el.

³² LEX nr 3438950.

³³ Wyrok NSA z 11 VIII 2020 r., sygn. akt II GSK 4343/17, LEX nr 3048671.

Biorąc pod uwagę powyższe, przyjąć trzeba, że działanie SKO nie było właściwe. Organ w tym postępowaniu wykroczył poza zakres przedmiotowy postępowania nieważnościowego, ponieważ ponownie ocenił stan faktyczny, zapadły na tle sprawy dotyczącej uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Tym samym organ ten zamiast wykazać, że zaktualizowały się bądź nie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ograniczył się *de facto* do wydania orzeczenia merytorycznego. Stąd też negatywne oceny takiego działania dokonane przez WSA i NSA zasługują w pełni na aprobatę.

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone w niniejszej pracy rozważania, na wstępie należy wskazać, że problematyka dotycząca dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie traci na znaczeniu. Przykładem tego jest glosowany wyrok WSA w Białymstoku. Analiza dokonanych ustaleń pozwala na wysunięcie kilku zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, co do zasady można zgodzić się z poglądem, że każda z enumeratywnie wymienionych przesłanek z art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. stanowić może samodzielną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Jednak w niniejszej pracy zaproponowano, aby przesłanki określone w art. 5 ust. 3 i ust. 3a rozumieć w sposób funkcjonalny. Innymi słowy, przy badaniu przesłanek wszczęcia postępowania art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. należy wyklądać łącznie (jeśli oczywiście organ właściwy dłużnika posiada wiedzę na temat spełniania przez dłużnika alimentacyjnego zobowiązania uiszczania alimentów). Tym samym postępowanie administracyjne w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych można wszcząć przy wystąpieniu choćby jednej przesłanki pozytywnej wymienionej w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., przy niewystąpieniu przesłanki negatywnej z art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.

Po drugie, krytycznie należy ocenić twierdzenia WSA w Białymstoku, że dopuszczenie konwalidowania zachowań będących podstawą wszczęcia na podstawie art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. postępowania dotyczącego

uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, na etapie prowadzonego już postępowania, np. poprzez umożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, a także złożenia oświadczenia majątkowego, przeczy celowi wprowadzonych do ustawy rozwiązań mających mobilizować dłużników alimentacyjnych do wywiązywania się z obciążających ich obowiązków. Takie zachowanie dłużnika alimentacyjnego, jak to przedstawione na tle charakteryzowanego powyżej stanu faktycznego, powinno raczej skłaniać do tezy, że osiągnięty został cel, który postawił sobie ustawodawca. Trzeba też stwierdzić, że sam fakt zakończenia przez organ postępowania wyjaśniającego nie zwalnia go z uwzględnienia okoliczności, które zaktualizowały w późniejszym czasie, jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej. Zatem zachowanie organu II instancji uznać należy za jak najbardziej prawidłowe.

Kończąc powyższy wywód, podkreślić trzeba, że w czasie prowadzenia postępowania w powyższych sprawach organy właściwe dłużnika nie powinny tracić z pola widzenia daleko idących skutków uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Wskazać bowiem należy, że w myśl art. 5 ust. 3b u.p.o.u.a. jeżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika: (1) składa wnioski o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁴ oraz (2) po uzyskaniu z centralnej ewidencji kierowców informacji, że dłużnik alimentacyjny posiada uprawnienie do kierowania pojazdami, kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji. Z kolei na podstawie tego wniosku starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy wszystkich kategorii (art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a.)³⁵. Co wymaga w tym miejscu podkreślenia, zgodnie z dominującymi poglądami judykatury, organ, wydając rozstrzygnięcie na podstawie przepisu art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a., nie ma luzu decyzyjnego i w sytuacji wystąpienia wskazanych w nim przesłanek obowiązany jest wydać decyzję odpowiadającą treści regulacji zawartej we wskazanym

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1138 ze zm.

³⁵ Zob. szerzej na temat instrumentu zatrzymania prawa jazdy: A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, op. cit., s. 91–92; G. Krawiec, op. cit., s. 56–57; T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników...*, s. 248–287; idem, *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 2, s. 213–243.

przepisie. Organ w tym postępowaniu nie bada okoliczności uznania osoby za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jest on bowiem związany ostateczną decyzją o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy³⁶.

Jednocześnie raz jeszcze wskazać należy, że podtrzymanie przez NSA stanowiska WSA w Białymstoku poprzez nieuwzględnienie skargi kasacyjnej było prawidłowe. Organ administracji publicznej, stwierdzający nieważność decyzji w przedmiocie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, stracił z pola widzenia istotę postępowania nieważnościowego, którym nie była ponowna ocena stanu faktycznego, ale było badanie, czy kwestionowana przez dłużnika alimentacyjnego decyzja nie jest dotknięta wadą prawną wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

**GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF DECEMBER 9, 2022, FILE REF. I OSK 555/20 – INADMISSIBILITY
OF REASSESSMENT OF THE FACTS IN NULLITY PROCEEDINGS
AND VALIDATION OF THE MAINTENANCE DEBTOR'S BEHAVIOR
IN THE CASE OF RECOGNIZING HIM AS EVADING MAINTENANCE
OBLIGATIONS**

Summary

The gloss is devoted to the problem of the admissibility of validating the maintenance debtor's behavior in the proceedings to recognize him as evading maintenance obligations in the light of the provisions of the Act of 7 September 2007 on assistance to persons entitled to maintenance. It also deals with the essence of the proceedings regarding the annulment of the decision. Although the court of first instance did not allow such a possibility, the analysis carried out in the paper shows that there are legal grounds for this. The paper concludes that if, after the explanatory proceedings are completed, but before the decision is issued, the maintenance debtor reconsiders and consents to a maintenance interview with him and for a declaration of assets to be taken from him, the public administration body should take these circumstances into account when making a decision. There was criticism of the thesis that allowing for the validation of behavior contradicts

³⁶ Zob. przykładowo: wyrok NSA z 7 IX 2021 r., sygn. akt I OSK 3948/18, LEX nr 3289561; wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 XII 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 973/20, LEX nr 3195818; wyrok WSA w Warszawie z 18 V 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 20/21, LEX nr 3199904; wyrok WSA w Poznaniu z 9 III 2022 r., sygn. akt II SA/Po 774/21, LEX nr 3330701.

the purpose of the introduced solutions aimed at mobilizing debtors to fulfill their obligations towards those entitled to maintenance. It is pointed out that such an approach from the authorities may have further undesirable consequences, as the effect of issuing a decision on the above-mentioned subject is to initiate separate proceedings regarding the suspension of a driving license. The study also analyzes the way in which the premises for initiating the above proceedings are understood, proposing a different understanding of them. It was concluded that the positive and negative premises for initiating proceedings should be understood by the authority in a functional manner. The position of the Supreme Administrative Court was deemed correct, namely that in nullity proceedings the assessment made by the authority concerns only the examination of whether the decision being contested is affected by one of the defects specified in the Code of Administrative Procedure.

Keywords: maintenance debtor – proceedings to declare a debtor in default of maintenance – administrative proceedings – principle of objective truth

BIBLIOGRAFIA

- Brzeźna A., Gajda-Durlik M., Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M., *Art. 141*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Jakubowski A., Gajewski S., *Argument z linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Jaśkowska M., *Art. 156*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Kachniarz-Osiak E., *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego, w: Alimenty w świetle obowiązujących przepisów. Praktyczne aspekty nadużywania świadczenia*, pod red. P. Sitka, Warszawa 2022, s. 139–163.
- Kielkowski T., *Art. 156*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, LEX/el.
- Kmiecik Z.R., *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 447–469.
- Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kosicki T., *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „*Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea*” 2019, t. 9, s. 137–165.
- Kosicki T., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.
- Kosicki T., *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2022, nr 2, s. 213–234.

- Kosicki T., *Prawo administracyjne wobec postawy dłużników alimentacyjnych w kontekście sytuacji osób uprawnionych do alimentów – wybrane zagadnienia*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyńskiego, Warszawa 2022, s. 277–292.
- Krawiec G., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Łaszczycza G., Matan A., *Istota umorzenia postępowania administracyjnego*, w: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, LEX/el.
- Maciejko W., *Administracyjne środki dyscyplinowania dłużnika alimentacyjnego*, w: J. Ignaczewski, M. Karcz, W. Maciejko, M. Romańska, *Alimenty*, Warszawa 2016, s. 252–279.
- Rzucidło I., *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Skóra A., *Art. 105*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 242–252.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2019.
- Woś T., *Art. 141*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, LEX/el.

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Dawid Sześciło, Bartosz Wilk, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, ss. 156, ISBN 978-83-8291-043-8

Przedmiotem prezentowanej książki jest problematyka nadużywania prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Opracowanie ma walor praktyczny i w tym znaczeniu autorzy analizują procesowe reakcje sądów administracyjnych w zakresie określonych spraw w kontekście stosowania pozaustawowej klauzuli nadużycia prawa do informacji. Podkreślenia wymaga także fakt, że w polskim prawie powszechnie obowiązującym nie ma przepisu, który pozwalałby na zaniechanie obowiązku udostępnienia informacji publicznej ze względu na nadużycie prawa do informacji, i dlatego szczególnego znaczenia nabiera badanie podejścia sądów administracyjnych do tego zagadnienia. We *Wprowadzeniu* autorzy zwracają ponadto uwagę, że „[w]yraźnie widoczne jest, że sądy często odwołują się do klauzuli nadużycia prawa i czynią to w różny sposób, tj. w związku ze stosowaniem różnych przepisów prawa zarówno materialnego, jak i procesowego. W związku z tym konieczne jest usystematyzowanie wiedzy o stanowiskach sądów, które są dalekie od jednolitości. Analizowana kwestia jest istotna dla osób korzystających z prawa do informacji publicznej. Argumentem często występującym w praktyce organów staje się twierdzenie, że wnioskodawca nadużywa prawa do informacji publicznej. Niniejsza książka ma odpowiedzieć na pytanie, czy odnoszenie argumentacji organu do określonej instytucji prawnej (np. przy ocenie, czy wniosek dotyczy informacji publicznej, czy też informacji przetworzonej) jest trafne i czy nie budzi wątpliwości w świetle orzecznictwa i doktryny prawniczej. Kwestia stosowania klauzuli nadużycia jest ważna także dla organów, czyli podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Podczas realizowania wniosków problematycznych, wątpliwych, naturalna jest refleksja nad prawidłowym sposobem ich załatwienia. Pokusą – wzmacnianą zresztą przez teksty poradnikowe o tym, jak można informacji publicznej nie udostępnić, czy też skierowane w tym celu szkolenia – jest natomiast sięgnięcie do argumentacji, która pozwoli na uwolnienie się od tego obowiązku. Niniejsza

książka ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych stosowanie klauzuli nadużycia prawa ma rację bytu oraz z jakimi wątpliwościami i ryzykami prawnymi się wiąże. Publikacja ma na celu pokazać, jakie instrumenty prawa zarówno materialnego, jak i procesowego mogą być stosowane w przypadku dojścia przez organ (i sąd administracyjny) do przekonania, że w sprawie dochodzi do nadużycia prawa do informacji publicznej. Nie jest rolą Autorów przesądzanie, w jakich sytuacjach dochodzi do nadużycia prawa do informacji publicznej, a w których nadużycie to nie występuje. Każdorazowo wymaga to wszechstronnej analizy okoliczności sprawy, które – co znamienne – są trudne do ustalenia przez sąd administracyjny. Niemożliwe staje się zaś stworzenie zamkniętego katalogu wytycznych, które przesądzałyby o nadużyciu” (s. xix–xx).

Jak już wcześniej wspomniano, praktyczny charakter opracowania przeznaczono dla sektora publicznego może śmiało służyć jako poradnik dotyczący pojęcia nadużycia prawa do informacji, które jest wielokrotnie poruszane w orzecznictwie sądów administracyjnych i znajduje wyraz w treści wydawanych rozstrzygnięć. Na uwagę czytelnika zasługuje także fakt, że chociaż w opracowaniu odniesiono się do wybranych orzeczeń, to „[k]ompleksowej analizie poddano 588 orzeczeń sądów administracyjnych, w których klauzula nadużycia prawa była rozpatrywana (choćby na marginesie) w toku postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej lub w toku postępowania sądowego” (s. xx).

Książka składa się z sześciu rozdziałów. Charakterystyczne jest to, że po każdym z nich autorzy podają podstawę prawną dotyczącą omawianych zagadnień. Poza tym w przejrzysty sposób wyeksponowano w treści poszczególnych rozdziałów takie fragmenty, jak przykładowo: „ważne”, „przykład”, „orzeczenie”, a także zastosowano pogrubienia tekstu. Poza tym w opracowaniu czytelnik odnajdzie ciekawą grafikę oraz tabele ilustrujące zagadnienie nadużycia prawa do informacji publicznej.

Rozdział pierwszy, najkrótszy to *Standardy ograniczania i ochrony prawa do informacji*. W ramach swobodnego wstępu do dalszych teoretycznych rozważań poruszono w nim tematykę prawa do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego zagwarantowanego przez unormowania Konstytucji RP. Odniesiono się ponadto do ograniczenia prawa do informacji, które może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z kolei wymóg ustawowego ustanawiania ograniczeń wynika – poza Konstytucją RP – również z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Warto tu dodać, że „[k]onstytucyjny wymóg ustawowej formy ograniczeń wiąże się także z wymogami wobec ustawowych regulacji, takich jak m.in. odpowiednia określoność regulacji prawnej. Chodzi tu o szczegółowość, poprawność, precyzję i kompleksowość, które sprawiają, że regulacja prawna w sposób dostateczny określa sposób działania organów państwa” (s. 2).

Rozdział drugi to *Aspekt teoretyczny nadużywania*. W pierwszej kolejności autorzy prowadzą wywody dotyczące teoretycznych ram nadużycia prawa. Według nich „[n]adużycie prawa stanowi działanie zgodne z prawem materialnym (prawem przedmiotowym), które budzi jednak sprzeciw z uwagi na wyrażaną sztykaną, widoczną bezwzględność lub formalizm. Nie chodzi przy tym o sprzeciw wobec normy prawnej, ale wobec przejawu jej stosowania materializującego się

w określonym stanie faktycznym. Trafnie wskazano, że zagadnienia nadużycia prawa niełatwo jest rozważać na gruncie normatywnym, ponieważ chodzi tu nie tyle o stosowanie określonych norm, ile raczej o sytuacje, w których nie należy ich stosować" (s. 3). Ponieważ problematyka nadużycia prawa jest niezwykle pojemna i musi wyjść poza perspektywę czysto formalną, obejmując sytuacje oceniane pod kątem określonej aksjologii, w książce powiązано to z odesłaniem przez system prawny do pojęć odnoszących się do pozasystemowych kryteriów przykładowo zasad współżycia społecznego, jak również przepisów proceduralnych. Trzeba tu podać, że na potrzeby omawianego opracowania przyjęto, że „[n]adużywanie prawa (w tym publicznego prawa podmiotowego) ma miejsce wówczas, gdy określony podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia innych celów niż przewidziane przez ustawodawcę. Osiągnięcie celów odbiegających od celów określonej instytucji prawnej powinno przy tym wpływać na sytuację innych podmiotów" (s. 4). Kolejną kwestią jest zagadnienie nadużycia prawa do sądu. W tym fragmencie czytelnik znajdzie odesłania do literatury przedmiotu oraz orzeczeń zarówno Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i sądów administracyjnych. Warte zapamiętania jest stwierdzenie, że „[n]adużycie prawa do sądu polega na korzystaniu z uprawnień procesowych w sposób sprzeczny z ich funkcją, a zatem niezmierzający do ochrony praw podmiotowych, lecz do uczynienia z inicjowania postępowañ sądowych celu samego w sobie" (s. 4). Następnie w książce przeanalizowano nadużycie prawa do informacji publicznej. Tutaj, podobnie jak wcześniej, zawarto wiele poglądów doktryny i judykatury. Przeprowadzone badania nad zgromadzonym orzecznictwem administracyjnym dowodzą m.in., że „[n]adużycie prawa do informacji najczęściej przyjmuje postać gospodarczego korzystania z informacji publicznej, korzystania z informacji publicznej w innych celach zawodowych, korzystanie z prawa do informacji publicznej, by utrudnić działanie zobowiązanego organu, oraz jako żądanie informacji publicznej nadmiernie przetworzonej. [...] [n]adużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotna tylko z perspektywy wnioskodawcy. Przy czym z reguły wnioskodawca przez nadużycie prawa zmierza do realizacji własnych interesów, np. przez zamiar wykorzystania udostępnionej informacji na potrzeby procesu cywilnego, którego wnioskodawca jest stroną. [...] [n]adużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej" (s. 7–8). Rozdział drugi zamykają analizy dotyczące celu ustawy o dostępie do informacji publicznej w kontekście nadużycia prawa. Na to zagadnienie autorzy książki kładą szczególny nacisk, gdyż wydaje się to przyczyną licznych wątpliwości orzeczniczych i niejednołitego podejścia względem praktyki stosowania klauzuli nadużycia. Problem ten obrazuje także wiele przytoczonych orzeczeń sądów administracyjnych. Istotne znaczenie ma tutaj pogląd wyrażony przez jeden z sądów, że „[c]elem prawa do informacji publicznej

jest przede wszystkim zapewnienie transparentności życia publicznego, jawności i przejrzystości działań podejmowanych przez organy władzy państwowej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Ma ono zapewnić wpływ obywateli na poczynania władzy w takim zakresie, w jakim jest to istotne z punktu widzenia realizacji standardów demokratycznego państwa prawnego" (s. 11). Równie interesujące są także stanowiska doktryny dotyczące określenia celu i istoty prawa do informacji publicznej, co jest niezbędne do określenia, na czym polega nadużycie prawa. Jest to ważne, prawodawca bowiem w żadnym miejscu nie wskazał wyraźnie, które wartości leżą u podstaw skonstruowania przez niego prawa dostępu do informacji publicznej.

Rozdział trzeci to *Nadużywanie prawa do informacji w perspektywie porównawczej*. W ramach zagadnień wstępnych autorzy informują, że dokonują przeglądu prawodawstwa w zakresie dostępu do informacji publicznej w niektórych państwach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem uregulowania zagadnienia nadużycia prawa do informacji. Zwracają jednak przy tym uwagę, że opracowanie to nie jest kompleksowe i wyczerpujące, a przez to nie dotyczy wszystkich państw europejskich. Przytoczone zaś przykłady są według nich najbardziej interesujące i w oryginalny sposób podchodzą do uregulowania kwestii nadużycia prawa do informacji. Przed prezentacją i charakterystyką wybranych państw europejskich w książce odniesiono się do nadużycia prawa do informacji w prawie międzynarodowym. Wskazano tutaj pewne standardy w tym zakresie. Przeprowadzone analizy problematyki nadużycia prawa do informacji w ustawodawstwie wybranych państw europejskich dotyczą: Estonii, Irlandii, Hiszpanii, Malty i Serbii. W podsumowaniu trzeciego rozdziału podniesiono m.in., że „[p]owyższy pobieżny przegląd prawodawstwa wybranych krajów europejskich pokazuje, że koncepcja nadużycia prawa do informacji jest znana i obecna w niektórych porządkach prawnych. Najpopularniejsza formuła nadużycia prawa do informacji odwołuje się do intencji wnioskodawcy lub kwestii organizacyjno-technicznych związanych z rozpoznawaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Oznacza to, że jako nadużycie traktuje się w pierwszej kolejności występowanie z wnioskiem, którego celem nie jest zwiększenie jawności życia publicznego, lecz utrudnienie normalnego funkcjonowania instytucji publicznej, bezcelowe czy nawet złośliwe zwiększenie obciążenia pracą lub też realizacja indywidualnych korzyści (zwłaszcza ekonomicznych) wnioskodawcy. [...] Jakikolwiek próby wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa klauzuli nadużycia prawa do informacji powinny być sprzężone z dyskusją na temat potrzeby powołania do życia niezależnego organu nadzorującego przestrzeganie prawa do informacji, który mógłby odegrać kluczową rolę w ustaleniu precyzyjnych standardów stosowania klauzuli nadużycia prawa do informacji" (s. 20 i n.).

Rozdział czwarty to *Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie nadużywania prawa do informacji*. Ta część książki jest najbardziej rozbudowana. Wiąże się to z wielością przytoczonego i analizowanego orzecznictwa sądów administracyjnych. Zbadano bowiem orzeczenia, w których nastąpiło odniesienie do klauzuli nadużycia, choćby miało to miejsce tylko w tej części wyroku, która jest poświęcona dotychczasowemu przebiegowi postępowania i przedstawieniu stanowiska organu. Autorzy skupiają swoją uwagę i analizują przede wszystkim,

czy argument o nadużyciu prawa został uwzględniony przez sąd administracyjny, a jeśli tak – w ramach której instytucji prawa materialnego lub procesowego to nastąpiło. Dlatego też rozdział czwarty podzielono na dwa duże podrozdziały. Pierwszy z nich to reakcje materialnoprawne na nadużywanie prawa do informacji. W pierwszej kolejności omówiono tematykę depublicyzacji informacji, która „[p]olega na uznaniu, że informacje objęte zakresem wniosku są oceniane przez sąd jako niestanowiące informacji publicznej. Jak pokazuje analiza orzecznictwa, powodem takiego przyjęcia (depublicyzacji) staje się w niektórych przypadkach stwierdzenie przez sąd, że wnioskodawca nadużył prawa do informacji publicznej. [...] Jeśli depublicyzację potwierdzi (zastosuje) sąd administracyjny, oznacza to w istocie bezterminowe wyłączenie jej z zakresu prawa do informacji publicznej. Zmiana podejścia mogłaby nastąpić jedynie wskutek wydania odmiennego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny, co wymagałoby zainicjowania odrębnej sprawy o udostępnienie określonych danych” (s. 23). W ramach depublicyzacji informacji przeanalizowano orzeczenia dotyczące następujących spraw: (1) informacje dotyczące spraw indywidualnych, (2) informacje żądane w interesie własnym, (3) informacje dotyczące nieruchomości będącej własnością wnioskodawcy, (4) spór cywilny u podstaw złożonego wniosku, (5) depublicyzacja a wnioski uciążliwe, (6) znaczenie ustawy o dostępie do informacji publicznej, (7) orzeczenia sądowe negujące zasadność depublicyzacji, (8) reakcja procesowa – stwierdzenie nieważności decyzji, (9) „informacja prywatna”. W ramach materialnoprawnych reakcji na nadużywanie prawa do informacji pochyłono się także nad innymi zasadami i trybem dostępu do informacji a problemem nadużywania prawa do informacji. Z kolei trzeci fragment dotyczący wspomnianych instytucji prawa materialnego dotyczy stosowania instytucji informacji przetworzonej, która jest instytucją prawną wykorzystywaną w związku z przyjęciem przez organ, że w sprawie doszło do nadużycia prawa do informacji publicznej. Co więcej, „[w] przypadku uznania przez organ, że przedmiotem złożonego w sprawie wniosku o udostępnienie informacji jest informacja przetworzona, przesłanką udostępnienia tej szczególnej kategorii informacji jest spełnienie przesłanki interesu. Ma on charakter kwalifikowany, bowiem nie chodzi tylko o wykazanie związku udostępnienia informacji z realizacją interesu publicznego, lecz ponadto tego, że zrealizowany zostanie szczególnie istotny interes publiczny” (s. 53). Bez wątpienia treści w tym zakresie wzbogaca rysunek przedstawiający modelowy przebieg postępowania w przypadku zastosowania instytucji informacji przetworzonej. W ramach tej problematyki omówiono następujące sprawy: (1) informacja przetworzona w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, (2) informacja przetworzona a nadużycie prawa do informacji publicznej, (3) nadużycie prawa do informacji publicznej a kwalifikowanie informacji jako przetworzonej, (4) nadużycie prawa do informacji a przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego, (5) oddalenie przez sądy zarzutów nadużycia prawa do informacji publicznej przy ocenie stosowania instytucji informacji przetworzonej, (6) obowiązek podniesienia zarzutu nadużycia w decyzji administracyjnej. Zagadnienie reakcji materialnoprawnych na nadużywanie prawa do informacji w kontekście zbadanego orzecznictwa odniesiono także do wykorzystywania opłat za udostępnienie informacji publicznej, a także do wykorzystywania innych proceduralnych instrumentów. Drugi z podrozdziałów

dotyczy natomiast reakcji procesowych sądów administracyjnych na nadużywanie prawa do informacji. Autorzy w tym przypadku omawiają sprawy, w których rozstrzygnięcie podejmowane przez sąd jest nie wynikiem zastosowania prawa materialnego, lecz stosowania samodzielnych instytucji procesowych. Analiza orzecznictwa administracyjnego w tym zakresie dotyczy następujących kwestii: (1) odmowa przyznania prawa pomocy, (2) dopuszczalność odrzucenia skargi wniesionej w sprawie oczywiście i rażąco błąej, (3) oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny za nieprzekazanie skargi do sądu, (4) oddalenie skargi, (5) stwierdzenie, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, oraz wymierzenie organowi grzywny i przyznanie sumy pieniężnej, (6) miarowanie kosztów sądowych, (7) oddalenie zarzutów nadużycia prawa. W tym fragmencie opracowania umieszczono także tabelę obrazującą wydatki zaliczane do niezbędnych kosztów postępowania sądownoadministracyjnego z podziałem na postępowanie prowadzone przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, i postępowanie z udziałem strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego – która ma niewątpliwie walor praktyczny i użyteczny.

Rozdział piąty to *Odpowiedzialność dyscyplinarna radcy prawnego a nadużywanie prawa do informacji przez klienta*. Ta część książki ma charakter uzupełniający i wiąże się z istotą opracowania, którą jest analiza reakcji procesowej sądów administracyjnych. Przytoczona tu sprawa dyscyplinarna dotycząca nadużywania prawa do informacji przyczynia się także do prowadzenia dalszej dyskusji naukowej i praktycznej w tym zakresie. Wypada dodać, że według autorów „[s]amo inicjowanie dużej liczby postępowań, reprezentowanie przez jednego pełnomocnika czy też oczekiwanie zwrotu kosztów postępowania nie będą wystarczającą okolicznością ani do tego, by stwierdzić nadużycie prawa przez wnioskodawcę, ani do tego, by zarzucić pełnomocnikowi naruszenie norm deontologii zawodowej. W realiach omawianej sprawy istotne znaczenie miał sposób wnioskowania (przyczyniający się do zablokowania przez systemy antyspamowe) oraz działania procesowe niezmiernie ważne do merytorycznego zakończenia postępowań” (s. 119 i n.).

Rozdział szósty, ostatni to *Wnioski końcowe*. Składa się on z ośmiu podrozdziałów: (1) rozważania ogólne, (2) brak jednolitego rozpoznania celu ustawy o dostępie do informacji publicznej, (3) wątpliwa depublicyzacja informacji, (4) stosowanie instytucji informacji przetworzonej w związku z nadużyciem prawa do informacji, (5) wątpliwe stosowanie odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej, (6) stosowanie instytucji procedury sądownoadministracyjnej w przypadku stwierdzenia nadużycia prawa do informacji, (7) rozstrzygnięcie procesowe o oddaleniu skargi jako konsekwencja nadużycia prawa, (8) uwagi na temat ewentualnych zmian legislacyjnych. Są one wzbogacone zawartą w tym rozdziale interesującą grafiką obrazującą zagadnienie nadużycia prawa odniesionego do modelowego postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Jako zachętę dla czytelnika do zapoznania się ze wszystkimi konkluzjami wypada przytoczyć także kilka zdań podsumowujących. Otóż „[p]rzeprowadzona na potrzeby niniejszego opracowania analiza jasno wskazuje, że dokonywanie oceny potencjalnego nadużycia prawa do informacji publicznej – mimo nieuregulowania stosownej klauzuli wprost w polskim prawie – jest utrwalonym przejawem praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych. Ocena

nadużycia prawa znajduje wyraz w ramach stosowania przez sądy administracyjne różnych instrumentów prawnych, zarówno dotyczących prawa materialnego, jak i przepisów postępowania. Odwoływanie się do nadużycia prawa do informacji publicznej wiąże się przy tym z istotnym ryzykiem dla skarżącego, który zamiast oczekiwanego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego może uzyskać rozstrzygnięcie negatywne związane z kwalifikacją jego działania jako nadużycie. Ryzyko procesowe wiąże się też z działalnością organów, ponieważ nadużycie prawa jest badane indywidualnie w każdej ze spraw. Ma to związek z dostrzeganą przez sądy administracyjne okolicznością, że klauzula nadużycia – jako niewynikająca z prawa – powinna być stosowana bardzo ostrożnie. Z tych względów posłużenie się przez organ argumentem o nadużyciu prawa przez wnioskodawcę powinno być absolutną ostatecznością, gdyby w istocie brak realizacji obowiązków informacyjnych wiązał się z obiektywną niemożnością zadośćuczynienia im, w związku z zaburzeniami w działalności podmiotu zobowiązanego. Poza tym, że traktowanie argumentu o nadużyciu prawa przez wnioskodawcę jedynie jako taktyki procesowej jest naganne, to może się okazać nieskuteczne. Choć sądy administracyjne dopuszczają w wyjątkowych sytuacjach posłużenie się tym argumentem, to nie brakuje rozstrzygnięć przeciwnych, krótko konkludujących, że skoro prawo nie wprowadza *expressis verbis* przesłanki nadużycia (np. jako przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej), to argumentacja w tym kierunku nie może zostać uwzględniona. Co więcej, jak pokazują analizowane orzeczenia, chybiona argumentacja o nadużywaniu prawa może wręcz doprowadzić sąd administracyjny do konkluzji, że bezczynność, której dopuścił się organ, miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa” (s. 125). Jeżeli chodzi zaś o wnioski *de lege ferenda*, to w opracowaniu podnosi się, że „[p]rawodawstwa innych niż Polska państw przewidują klauzulę nadużycia prawa. Postulaty uregulowania nadużycia prawa do informacji w polskim porządku prawnym obecne są w literaturze. Ewentualne zmiany legislacyjne powinny poprzedzić szeroka dyskusja i refleksja naukowa nad istotą prawa do informacji publicznej, jego celem oraz rolą nie tylko w funkcjonowaniu państwa demokratycznego, ale także dla osób z niego korzystających. W innym przypadku wprowadzenie ustawowej klauzuli spotęguje problemy, które ujawnia orzecznictwo sądowe, a mianowicie dużą arbitralność i niejednoznaczność pojmowania zjawiska nadużywania prawa do informacji publicznej” (s. 132 i n.). Warto także podkreślić, że „[u]stawodawca nie powinien sięgać po konstrukcję nadużycia prawa, gdy nie sprzyjają temu określone warunki społecznego otoczenia prawa (kulturowe, polityczne oraz gospodarcze)” (s. 132). W końcowej części ostatniego rozdziału autorzy stwierdzają, że z uwagi na bogaty dorobek orzecznicy i praktyczny wprowadzenie przesłanki nadużycia prawa do ustawy o dostępie do informacji publicznej nie sprawi, że depublicyzacja zostanie ograniczona, a instytucja informacji przetworzonej będzie stosowana jako narzędzie udostępnienia informacji, nie zaś jej ograniczenia. Z tego względu w polskich realiach, w tym zwłaszcza w świetle dotychczasowego orzecznictwa, ewentualne wprowadzenie przesłanki nadużycia prawa do informacji do systemu prawnego powinno wiązać się z fundamentalną zmianą ustawy o dostępie do informacji publicznej. Doświadczenia innych państw pokazują, że funkcjonowanie w systemie prawnym uregulowanej klauzuli nadużycia jest powiązane z funkcjonowaniem w systemie niezależnego organu nadzorującego realizację obywatelskiego prawa

do informacji, który kontroluje stosowanie klauzuli nadużycia i może zapobiegać nadużyciom tej instytucji prawnej.

Książka zawiera dwa wykazy, do których należą: (1) wykaz skrótów uwzględniający: (a) akty prawne, (b) organy, sądy, instytucje, (c) czasopisma i publikatory i (d) inne – czyli skróty i skrótowce oraz (2) wykaz literatury.

Omawiane opracowanie, mające charakter poradnika, wydaje się być skierowane właściwie do każdego czytelnika zainteresowanego problematyką nadużywania prawa do informacji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Bez wątplenia lektura ta jest przeznaczona dla osób korzystających z prawa do informacji publicznej, które w reakcji na złożony wniosek dowiedziały się, że stanowi on nadużycie prawa. Inne grupy odbiorców publikacji to organy administracji publicznej, stosujące ustawę o dostępie do informacji publicznej, radcy prawni i adwokaci, reprezentujący strony w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, sędziowie sądów administracyjnych, orzekający w sprawach dostępu do informacji publicznej, a także naukowcy zajmujący się zagadnieniem dostępu do informacji publicznej lub zagadnieniem nadużycia prawa.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.2.42.9>

* 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

François Facchini, *L'entrepreneur comme un homme prudent*, (Przedsiębiorca jako człowiek rozważny), „La Revue des Sciences de Gestion” 2007, n° 4–5 (n° 226–227), pp. 29–38, <https://doi.org/10.3917/rsg.226.0029>

W artykule zaproponowano ujednoczenie teorii ekonomicznych dotyczących pojęcia przedsiębiorcy w ramach nauk: ekonomii i zarządzania. Z jednej strony zestawiono poglądy R. Cantillona – F. Knighta – J. Schumpetera, w których przedsiębiorca jest definiowany jako osoba podejmująca ryzyko, zdolna do zarządzania niepewnością i wprowadzania innowacji. Z drugiej – sięgnięto do koncepcji J.-B. Saya – L. von Misesa – I. Kirznera, według której przedsiębiorca to zwykły człowiek, nastawiony na zysk, ale zdolny do rozsądnych decyzji biznesowych. Te dwie główne koncepcje teoretyczne zdaniem autora uzupełniają się wzajemnie. Autor konfrontuje te teorie z koncepcją roztropności prezentowanej w tomizmie.

W założeniach opracowania F. Facchini wskazuje, że pierwszym ekonomistą, który teoretycznie „zajął się” przedsiębiorcą, był R. Cantillon, XVIII-wieczny irlandzki bankier. W swojej *Rozprawie o naturze handlu w ogóle* określił cechy przedsiębiorcy, jego miejsce społeczne i funkcje. Dzieło to, chociaż napisane w latach 1716–1734, zostało opublikowane dopiero w 1755 r. Potem w nauce pojawiły się kolejne koncepcje – francuska reprezentowana przez É. Condillaca i A.-R.-J. Turgota, a następnie J.B. Saya i jego uczniów J.G. Courcelle-Seneuila, G. Tarde'a i P.P. Leroy-Beaulieua. Ta koncepcja przedsiębiorcy jest obecna w szkole austriackiej, dzięki wkładowi F. Knighta, L. von Misesa i J. Schumpetera. Autor artykułu zauważa, że pomimo licznych opracowań naukowych brakuje takich, które pozwoliłyby na rozważenie teorii przedsiębiorcy w tym, co koncepcja tomistyczna nazywa rozważnością (roztropnością). Nie chodzi o zaproponowanie w nauce ekonomii i zarządzania nowej idei przedsiębiorcy, ale o uporządkowanie istniejących poglądów. W realizacji tego projektu badawczego autor posłużył się tomistyczną teorią roztropności, według której człowiek dokonuje właściwego wyboru, gdy jest rozważny. Właściwy wybór wymaga uwzględnienia wielu możliwości, prawdopodobieństwa ich zaistnienia i podjęcia decyzji w odpowiednim momencie. Dlatego konieczne jest odwołanie się do koncepcji schumpeterowskiej, koncepcji zaproponowanej przez J.-B. Saya oraz szkoły neomisesowskiej, opracowań I. Kirznera, W. Baumola czy M. Cassona, które kontynuują wcześniejsze koncepcje teorii ekonomicznej i inspirują do dalszych badań. Niemożliwe jest bowiem oddzielenie innowacyjnej wyobraźni przedsiębiorcy od jakości jego poglądów (zdrowego rozsądku czy bycia rozważnym).

Dla uzasadnienia podjętych badań autor proponuje odwołanie do dwóch wielkich teorii przedsiębiorcy: tradycyjnej zgodnej z koncepcją Cantillona – Knighta – Schumpetera, i drugiej – tomistycznej. Pierwsza z nich: Cantillona – Knighta – Schumpetera proponuje niemal genetyczną wizję przedsiębiorcy. Przedsiębiorca rodzi się jako ryzykant (F. Knight), którego determinuje dominacja nad innymi (J. Schumpeter). W teorii zdrowego rozsądku prezentowanej przez szkoły francuską

i misesowską koncepcja przedsiębiorcy akceptowalna jest przez wszystkich. Związek między teorią francuską i austriacką przedsiębiorcy a tomistyczną teorią rozważności opiera się na znaczeniu, jakie szkoły te przywiązują do kwestii niepewności i jakości decyzyjności. J.-B. Say definiuje przedsiębiorcę na podstawie podejmowanych przez niego decyzji, a I. Kirzner na podstawie jego czujności (roztropności). Te dwie cechy odnajdujemy w tomistycznej definicji zdrowego rozsądku. Cała dyskusja o ryzyku i niepewności jest więc osadzona na poziomie decyzyjności, ale – jak doskonale pokazuje tomistyczna teoria roztropności – aby dokonać właściwego osądu, trzeba było wyobrazić sobie świat możliwości. Trzeba przenieść się w przyszłość, aby fikcja stała się rzeczywistością. Na tym etapie odnajdujemy postać innowacyjnego przedsiębiorcy w teorii J. Schumpetera.

W pierwszej części artykułu zatytułowanej *Koncepcja Cantillona, Knighta, Schumpetera* autor zwraca uwagę, że opiera się ona umiejscowieniu przedsiębiorcy z jednej strony – wobec niepewności, z drugiej – przed wyzwaniem innowacyjności. Przedsiębiorcą jest definiowany jako należący do klasy podmiotów gospodarczych zaangażowanych w rynek w świecie niepewności. Cechą wspólną wszystkich przedsiębiorców jest to, że uzyskują wszystkie środki do swojej działalności po określonej cenie i odsprzedają towary lub usługi po niepewnej cenie. Dzięki podejmowaniu ryzyka dają sobie możliwość dostępu do bogactwa i własności (mobilność społeczną). Dochodzi więc do równowagi między produkcją a potrzebami. W ten sposób odnajdujemy u R. Cantillona bliski I. Kirznerowi temat przedsiębiorcy jako siły równoważącej. Istnieje również teza, zgodnie z którą przedsiębiorca nieświadomie prowokuje kryzys społeczeństwa, faworyzując import i konkurencję między wszystkimi producentami tego wielkiego rynku, jakim jest świat. W ten sposób R. Cantillon bada temat wpływu handlu i globalizacji na systemy polityczne (nadejście demokracji) oraz stosunek do polityki (pojawienie się indywidualizmu).

F. Knight posługuje się definicją przedsiębiorcy stworzoną przez R. Cantillona i przeciwstawia dwóm typom jednostek. Pierwsze to osoby, które lubią ryzyko, a drugie to te, które go nie lubią. Tworzenie firmy oznacza akceptację ryzyka finansowego, zawodowego (brak pewności zatrudnienia), rodzinnego (poświęcanie mniej czasu rodzinie) i psychologicznego w przypadku niepowodzenia projektu (piętno porażki).

Współczesne teorie działania będą zatem oscylować pomiędzy wyborem przedsiębiorczości a pracą najemną w wyniku ekonomicznej kalkulacji prawdopodobieństwa. Nie jest to jednak zgodne z koncepcją zapoczątkowaną przez F. Knighta, który odróżniał wyraźnie ryzyko od niepewności. Rozróżnienie to występuje także u R. Cantillona, J.-B. Saya i J.G. Courcelle-Seneuila i skłania do myślenia o działaniu przedsiębiorcy nie w ryzykownym wszechświecie, ale w niepewnym świecie. Skoro to świat jest niepewny, to człowiek musi być rozważny. Roztropność w doskonale znanym świecie byłaby bowiem bezużyteczna. Wystarczyłoby zebrać informacje, aby poznać przyszłość i nie pomylić się. Przedsiębiorca jest ostrożny, ponieważ musi jak najuczciwiej ocenić swoje koszty, a także potrzeby konsumentów i ich gotowość do zapłaty. Chce wiedzieć, czy jego projekt biznesowy ma wystarczająco wysokie prawdopodobieństwo sukcesu, aby zaangażować swoje zasoby w działalność gospodarczą. W ryzykownym świecie wie, że jego błędem może być niezachowanie prawidłowego prawdopodobieństwa – innymi słowy, przeszacowanie lub

niedoszacowanie ryzyka. Z drugiej strony, w świecie niepewnym świat możliwości jest nieokreślony. Przedsiębiorca musi być wtedy przygotowany na sytuację, której sobie nie wyobrażał. Rozróżnienie pojęć ryzyko – niepewność zmusza zatem do zastanowienia się nad rodzajem błędu, który nie jest związany z błędem w ocenie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia, ale z błędem w świecie możliwości. Przedsiębiorca wie, że nie jest w stanie sobie wszystkiego wyobrazić. Wie też, że świat jest nieprzewidywalny i przygotowuje się na to. Rozróżnienie między ryzykiem a niepewnością zapobiega modelowaniu wyboru między przedsiębiorczością a zatrudnieniem jako kalkulacji prawdopodobieństwa, ponieważ w niepewnym świecie świat możliwości nie jest dany. Nie jest zatem możliwe przypisanie prawdopodobieństwa wygranej do każdego scenariusza. Przyłączenie się do projektu przedsiębiorczego innej osoby może być bardziej ryzykowne niż podążanie własną drogą. Czynniki wpływające na zyski z jego wyborów są częściowo nieprzewidywalne. To właśnie rozróżnienie łączy F. Knighta z tradycją J.-B. Sayera, L. von Misese i I. Kirznera, a bardziej ogólnie z tomistyczną teorią działania.

W koncepcji J. Schumpetera przedsiębiorca nie jest ryzykantem, lecz innowatorem. Oferuje nowe rynki, nowy sposób organizacji firmy lub nowe nakłady, które mogą uczynić projekty bardziej atrakcyjnymi. Przedsiębiorca jest zdefiniowany jako szczególny typ podmiotu gospodarczego. Jest liderem i przede wszystkim dominantem. Ma wyjątkową zdolność łączenia nowych zasobów. Posiada cechy innowatora i porusza się w atmosferze indywidualistycznej i racjonalistycznej. Jego zadaniem jest przełamywanie inercji tradycji i rutyny. Jest wtedy określony zarówno przez swoje własne cechy, jak i przez swoje przeciwieństwo, naśladowcę, który ma: (1) przewidywania adaptacyjne, a nie predykcyjne, (2) doświadczenia oparte na nawykach, a nie nowości i spontaniczności, (3) hedoniczne kalkulacje, a nie wizjonerską wyobraźnię, (4) rutynowe zachowania chroniące przed niepewnością, a nie innowacyjne zachowania, na które należy reagować i (5) stopniowe i powolne reakcje zamiast szybkich i kreatywnych strategii. To właśnie obecność tych innowacyjnych jednostek na rynkach powoduje zmiany i napędza proces tworzenia bogactwa i rozwoju gospodarczego. Innowacyjny przedsiębiorca, który zajmuje się biznesem, wciela w życie nowe idee. Z tego powodu ukształtowana równowaga zostaje naruszona i prowokuje sekwencję zaproponowaną przez neoklasyczną szkołę równowagi: optymalne wykorzystanie odkrycia – imitację – równowagę – nowe odkrycie. Przedsiębiorca jest zarazem źródłem cykli, jak i źródłem procesu destrukcji – twórcą, który w pewnych warunkach może wymagać polityki stabilizacji makroekonomicznej. Przedsiębiorca innowacyjny jako lider działa nie tylko w obszarze rynku. Przeciwnie, reprezentuje także zachodzące na przestrzeni lat przemiany społeczne. To on jest liderem, niezależnie od systemu instytucjonalnego: socjalizmu, kapitalizmu, demokracji czy plemienia. Jednak w XIX-wiecznym kapitalizmie rodzinnym nie będzie miał tych samych cech, co w kapitalizmie korporacyjnym początku XX wieku. W tej fazie koncentracji firm przedsiębiorca musi posiadać przede wszystkim cechy organizatora i koordynatora, aby dominować. Postać osobistego przywództwa staje się zatem przestarzała przez ewolucję kapitalizmu, który stopniowo przechodzi w kierunku mniej lub bardziej rozwiniętej formy kapitalizmu państwowego. W ten sposób można też spoglądać na teorię przedsiębiorcy państwowego. Państwo jako przedsiębiorca będzie interweniować

w branży, aby zachęcać do innowacji lub wspierać je poprzez politykę inwestycji infrastrukturalnych. Koncepcja R. Cantillona – F. Knighta – J. Schumpetera zajmuje się zatem ryzykiem, niepewnością i innowacjami. Pierwszą funkcją przedsiębiorcy jest zarządzanie niepewnością, drugą jest wprowadzanie innowacji w celu utrzymania dynamiki dostosowań rynkowych. Przedsiębiorca ma dwie cechy – nie boi się podejmować ryzyka i jest ambitny. Stara się być pierwszy. Niekoniecznie z tego powodu jest zachęcany do działania na rynku. Może też chcieć działać, wykorzystując władzę fiskalną i regulacyjną państwa. Następnie zostaje wykonawcą państwowym; postać nieobecna w dziełach szkół francuskiej i misesowskiej.

W części drugiej opracowania zatytułowanej *J.-B. Say i jego następcy: więcej niż przedsiębiorcą zarządzającym zasobami* autor zauważa, że koncepcja przedsiębiorcy J.-B. Saya jest kojarzona z postacią przedsiębiorcy zarządzającego zasobami. W ten sposób nawiązuje do poglądów A.-R.-J. Turgota, według której indywidualny przedsiębiorca był osią całego systemu produkcji i dystrybucji. Tę charakterystykę francuskiej koncepcji można bez wątplenia wytłumaczyć znaczeniem pracy według J.G. Courcelle-Seneuila, który jako kierownik przedsiębiorstwa przemysłowego napisał pierwszy *Praktyczny traktat o zarządzaniu biznesem* i był jednym z założycieli współczesnego zarządzania przedsiębiorcami w połowie XIX wieku. Poglądy te można też wytłumaczyć bardzo bliskimi powiązaniem, jakie J.-B. Say, a następnie J.G. Courcelle-Seneuil i P.P. Leroy-Beaulieu zauważyli między przedsiębiorcą a jego firmą; firma jest definiowana przez nich „[j]ako każde zastosowanie ludzkiej działalności, które polega na połączeniu użycia różnych sił dla osiągnięcia określonego celu”. J.G. Courcelle-Seneuil i P.P. Leroy-Beaulieu, wprowadzając teorię firmy, zestawiają teorię przedsiębiorcy z teorią firmy. Właśnie dlatego, że szkoła francuska została sprowadzona do wymiaru przedsiębiorcy – menedżera, G. Koolman był w stanie stwierdzić, że główną słabością teorii J.-B. Saya jest brak teorii roli przedsiębiorcy. Skupienie się na przedsiębiorcy jako koordynatorze wymagało uzupełnienia o inny aspekt – mianowicie o wymiar innowacyjności. J.-B. Say jest w tym punkcie bliższy I. Kirznerowi niż J. Schumpeterowi, ponieważ ten ostatni traktuje przedsiębiorcę jako tego, który uruchamia innowację i zrywa z dawną równowagą. Przedsiębiorcę definiuje bardziej fakt, że ma „zdrowy rozsądek” niż jego działalność zarządcza w firmie. Definicja ta łączy tradycję francuską z drugim etapem zdrowego rozsądku w tomistycznej teorii działania. Prowadzi to również do odrzucenia tezy, jakoby tradycja francuska nie uwzględniała niepewności i nowości w swojej teorii przedsiębiorcy. Aby to pokazać, wystarczy przypomnieć ogólne koncepcje przedsiębiorcy J.-B. Saya. Teoria przedsiębiorcy J.-B. Saya została opublikowana w *Traité d'économie politique* z 1803 r. oraz w *Cours Complet d'économie politique* z 1828 r. J.-B. Say utrzymuje, że główną cechą odnoszącego sukcesy przedsiębiorcy jest jego zdrowy rozsądek: „[n]ic nie może zastąpić roztropności i ducha postępowania w prowadzeniu kompanii, które w praktyce są jedynie ograniczonym osądem”. Ten duch postępowania wykracza poza racjonalną wiedzę. Żywi się wyjątkową znajomością sytuacji i jest wrodzony. Oznacza to, że każdy może być przedsiębiorcą, ponieważ każdy może dobrze ocenić konkretną sytuację rynkową. Prowadzi to również do argumentu, że przedsiębiorca nie jest tym, kto posiada kapitał. Stanowisko to znajdujemy u I. Kirznera. Rola przedsiębiorcy różni się w tym sensie od roli dostawcy kapitału. Przedsiębiorca przekierowuje zasoby do

najbardziej cenionej przez konsumentów wykorzystania. W ten sposób podczas każdej z ich decyzji prowokuje reorientację kapitału w kierunku nowych projektów i nowej dystrybucji. Od przedsiębiorcy wymaga się więc przekonania kapitalistów o zaletach jego projektu. Aby mieć zdrowy rozsądek, przedsiębiorca jest zainteresowany nauką ekonomii i zarządzania. Musi opanować sztukę przedsiębiorczości, czyli sztukę wykorzystywania kapitału i pracy w jak najbardziej użyteczny sposób. Nauka o biznesie jest nauką o sztuce powiązań i kierowania. Przedsiębiorca jest zatem tym, który kieruje i zarządza. Jest nie tylko innowatorem. To także ten, któremu udaje się delegować zadania bez wzbudzania oportunistów, dbać o pracowników, aby zwiększali wydajność pracy, i nie nadużywać kapitału. Aktywność przedsiębiorcy nie może liczyć na przetrwanie, jeśli ten wchodzi w konflikt ze swoimi pracownikami. Ważne jest więc, aby przedsiębiorca opierał swoje decyzje na znajomości wytwarzanych przez siebie produktów, na skutkach finansowych oraz na właściwej ocenie preferencji konsumentów. Musi wiedzieć, jaki produkt wyprodukować, i jak to zrobić, musi ocenić gusta konsumentów i przewidzieć ich ewolucję. J.-B. Say i J.G. Courcelle-Seneuil tworzą w ten sposób teorię tzw. uzasadnienia marketingowego. Aby wiedzieć, jak wytworzyć produkt, przedsiębiorca mobilizuje naukowców i inżynierów. Otacza się najlepszymi specjalistami i bada wykonalność swojego projektu produkcyjnego. Aby ocenić opłacalność decyzji, pierwszą informacją, jaką zbiera, jest wiedza na temat kosztu własnego. „Znajomość ceny kosztu [...] musi być podstawą wszystkich kalkulacji przedsiębiorcy, wszelkiego rozumowania, na którym może on opierać swoje działania: bez wątplenia jest to wiedza, którą należy zdobyć i posiadać”. Księgowość to szczególnie ważny element sztuki biznesowej, ponieważ wpływa na wybory produktywnej kombinacji. J.G. Courcelle-Seneuil otwiera w ten sposób przestrzeń zamkniętą przez teorię szkoły równowagi produkcji i nie zapomina o powiązaniu strategii przedsiębiorcy i zarządzania firmą. Przypomina, że przedsiębiorca „[m]usi obliczyć koszty powstałe w wyniku wytworzenia produktu [...] Nie może podejmować się jego wytwarzania [...] tylko wtedy, gdy może rozsądnie oczekiwać, że jego wartość będzie wystarczająca na pokrycie wszystkich kosztów produkcji”. Aby mieć zdrowy rozsądek, przedsiębiorca może skorzystać z prac ekonomii politycznej J.-B. Saya lub J.G. Courcelle-Seneuila. Służył temu *Katechizm ekonomii politycznej* oraz kursy ekonomii przemysłu w Conservatoire des Arts et Métiers, a także otwarcie pierwszej prywatnej szkoły biznesu w 1819 r. Francuska tradycja zapoczątkowana przez J.-B. Saya kładzie więc nacisk zarówno na wspólną rolę „ducha postępowania”, jak i na znajomości procesów przemysłowych w sukcesie przedsiębiorstw. Koncepcja zapoczątkowana przez J.-B. Saya jest podwaliną pewnej formy industrialnego pozytywizmu, który zastąpiłaby przedsiębiorcę menedżerami wyszkolonymi w naukach o zarządzaniu i naukach ścisłych. Przesłanie tradycji francuskiej jest więc takie, że trzeba opierać się na nauce, ale przede wszystkim na swoim wyczuciu biznesowym oraz doświadczeniu. Tradycja francuska ma więc zniuansowane stanowisko, które jednak może prowadzić do przekonania, że nauki o biznesie można się nauczyć i że można by się nauczyć zdrowego rozsądku. Nie jest jednak to możliwe, ponieważ – jak doskonale pokazuje tomistyczna teoria roztropności w niepewnym wszechświecie – nie można polegać wyłącznie na wiedzy o przeszłości. Trzeba też umieć wyobrazić sobie przyszłość i wdrożyć ją we właściwym czasie. Konieczne

jest zatem rozwinięcie jego wycucia dla poszczególnych sytuacji analizy w celu ograniczenia błędu oceny i niepowodzenia. W ten sposób, poprzez zdrowy rozsądek, szkoła francuska porusza tak ważne tematy jak błąd i niepewność. Przedsiębiorca w tradycji francuskiej nie może z tego powodu ograniczać się do przedsiębiorcy jako menadżera zasobów. Przeciwnie, jest osobą, która kieruje się roztropnością w sprawach teraźniejszych i przyszłych.

Część trzecia artykułu nosi tytuł *Koncepcja Misesa – Kirznera, spadkobierczyni tradycji francuskiej*. Koncepcja ta jest bardzo bliska tradycji francuskiej i poglądom J.-B. Saya. Ma jednak tę zaletę, że aktualizuje francuską tradycję i uogólnia jej wyniki poprzez natychmiastowe zdefiniowanie przedsiębiorcy jako „aktora”. Łączy zatem, w tym samym dyskursie, trzy funkcje przedsiębiorcy – tego, który zarządza ryzykiem, tego, który organizuje działalność, oraz tego, który wprowadza innowacje (J. Schumpeter). Rozszerza również teorię zdrowego rozsądku, definiując przedsiębiorcę na podstawie jakości jego czujności (roztropności). Przedsiębiorca jest ściśle powiązany z działaniem. Jest w tym stwierdzeniu zarówno wielka ogólność, która może zaszkodzić jego zakresowi poprzez trywializację działania przedsiębiorcy, jak i wielka głębia, ponieważ odrzuca ideę szczególnej jakości przedsiębiorcy obecną u A.-R.-J. Turgota i J. Schumpetera i umieszcza teorię przedsiębiorcy w ramach ogólnej teorii działania. Z tego powodu prowadzi do teorii roztropności, która jest filozofią działania w niepewnym wszechświecie.

Definiując przedsiębiorcę jako tego, który szybciej niż tłum wykorzystuje niewykorzystane jeszcze na rynkach okazje do zysku, teoria L. von Misesa uogólnia schumpeterowską teorię innowacyjnego przedsiębiorcy i przywraca chronologię zdarzeń, wskazując, że przed każdą zmianą techniczną przedsiębiorca musiał zrozumieć, że używając nowej technologii, może wykorzystać niewykorzystaną okazję do zysku. Przedsiębiorca jest tym, który wprowadza nową wiedzę, ale podczas gdy J. Schumpeter redukuje wiedzę wyłącznie do wiedzy technologicznej, L. von Mises i I. Kirzner rozszerzają tę wiedzę na całą eksperymentalną wiedzę o czasie i miejscu zgromadzoną przez agentów podczas ich istnienia. Właśnie dlatego, że wiedza zmobilizowana przez przedsiębiorcę może być całkowicie banalna i znana wszystkim. Czujność (roztropność) możliwości zysku staje się zatem znakiem rozpoznawczym przedsiębiorcy. Przedsiębiorca jest wyczulony na trzy rodzaje zysków: zyski z innowacji, zyski z podejmowanych decyzji i zyski ze spekulacji. Każdy zysk odpowiada zatem pewnemu wzorcowi przedsiębiorcy: innowacyjnego przedsiębiorcy J. Schumpetera, przedsiębiorcy podejmującego ryzyko I. Kirznera i przedsiębiorcy-pośrednika I. Kirznera. Przedsiębiorca (decydujący) jest innowatorem, widzi zysk i podejmuje ryzyko jego przejęcia. Czujność lub ostrożność to postawa odkrywania niedostrzeganych możliwości zysku. Pojęcie to zostało zaproponowane przez I. Kirznera w celu zdefiniowania natury przedsiębiorcy, a tym samym uszczegółowienia idei misesowskiej, zgodnie z którą przedsiębiorca jest tym, który ma bystrzejsze oko niż tłum. Jej głównym celem jest udzielenie odpowiedzi na fundamentalne dla ekonomii i zarządzania pytanie, w jaki sposób przedsiębiorca rozpoznaje okazję do zysku na rynkach. Niewątpliwie przydatne jest zapoznanie metody maksymalizacji zysków, ale nadal konieczna jest umiejętność ich identyfikacji. Roztropność to cecha, która pozwala przedsiębiorcy dostrzegać możliwości zysku. Jest to wiedza o lokalizacji informacji i jej wykorzystaniu. Te

obserwacje pozwalają I. Kirznerowi argumentować za J.-B. Sayem, że przedsiębiorca nie musi być kapitalistą. Zamiast tego ma za zadanie przekonać właścicieli kapitału, aby pożyczili mu kapitał, aby konkretnie wykorzystali dostrzeżone przez niego możliwości. Przedsiębiorca może w tych warunkach być sfrustrowany brakiem kapitału i/lub trudnościami w dostępie do niego, ale „[o]dkrycie możliwości zarobku oznacza odkrycie czegoś, co można zdobyć za darmo”. Czujność jest niedroga, ale realizacja wizji biznesowej wymaga kapitału, aby wykorzystać różnicę cen. Funkcja przedsiębiorcy jest więc odizolowana od funkcji producenta. Przedsiębiorca ma wizję biznesową. Producent realizuje tę wizję. Identyfikacja możliwości zysku nie jest zatem kosztowna (bezkosztowa). Pozwala to I. Kirznerowi potwierdzić, że czujność nie jest zasobem jak każdy inny. Jest to główna cecha przedsiębiorców. Czujność to postawa wobec rynku, którą przedsiębiorcy (zarządcy) przyjmują lub nie.

Czwarta część opracowania dotyczy wykorzystania tomistycznej teorii roztropności do ujednoczenia teorii przedsiębiorcy. Koncepcja I. Kirznera dotycząca czujności (roztropności) była przedmiotem krytyki od czasu jej publikacji w 1973 r. w *Competition and Entrepreneurship* i nadal podlega krytyce. R. Koppl, P. Lewin czy Y.B. Choi kwestionowali aktualność i użyteczność tego pojęcia. R. Koppl uważa, że pojęcie to pozostaje nieuchwytnie. Y.B. Choi podziela to stanowisko, wyjaśniając aluzyjny charakter pracy I. Kirznera nad pojęciem czujności przez odrzucenie psychologii. H. Hazlitt w 1974 r. i M. Rothbard w 1985 r. uznali, że pojęcie czujności nie jest w stanie wyjaśnić znaczenia posiadania zasobów w decyzji o podjęciu się przedsięwzięcia. J. High w 1982 r. i L. White w 1976 r. uważali, że przedsiębiorca nie jest po prostu czujny. Musiał też wykazywać się wyobraźnią i zdolnością do wyrobienia sobie dobrej oceny. P. Lewin w 2002 r. kwestionuje aktualność pojęcia, którego – jak uznaje – pochodzenia nie da się wyjaśnić i dołącza do H. Demsetza, który w 1983 r. utrzymywał, że jeśli zysk nie wynikał ze świadomego zamiaru, zgodnie z którym przedsiębiorca poświęcił czas i środki, to zidentyfikowanie szansy na wygraną było po prostu łutem szczęścia. W ocenie autora opracowania wszystkich tych krytycznych opinii można było jednak uniknąć, gdyby ich autorzy, a zwłaszcza I. Kirzner, osadzili swoje teorie w tradycji francuskiej i wpisali postępowanie przedsiębiorcy w tomistyczną teorię roztropności. J.-B. Say twierdzi, że „[p]ołączenie cech i talentów, które są niezbędne do prosperowania i utrzymania jedynie przedsiębiorstwa przemysłowego, daje nadzieję na monopol na korzyść ludzi, którzy są w stanie ją począć, ukształtować i poprowadzić. Ci, którym brakuje roztropności i oświecenia, nie konkurują długo z tymi, którym je zapewnia”. Roztropność u J.-B. Saya nie odnosi się wprost do pojęcia roztropności filozofii tomistycznej, ale zasadnicza rola, jaką niepewność odgrywa w jego teorii przedsiębiorcy, jak również jej konsekwencje dla wiedzy, którą przedsiębiorca musi zmobilizować, aby zbliżyć się do właściwej decyzji, pozwalają nam spostrzec, że koncepcje te wiążą się. Sam Arystoteles utrzymywał, że ekonomia jest dziedziną, w której króluje szeroko pojęta roztropność. Roztropnym człowiekiem jest w swojej filozofii moralnej każdy człowiek. Jako przykład roztropnych ludzi w etyce podaje Nikomacha, Peryklesa i ludzi jego pokroju, to znaczy ludzi zdolnych do kierowania rodziną lub miastem. Ostrożny jest człowiekiem czynu. Nie jest filozofem i/lub naukowcem, co pozwala na nawiązanie już do koncepcji przedsiębiorcy J.-B. Saya i I. Kirznera. Ujęcie działania przedsiębiorcy w ramach działania rozważnego umożliwi zatem wpisanie

przedsiębiorcy w długą historię filozofii i ekonomii, ponieważ Arystoteles, na długo przed A. Smithem, był jednym z pierwszych uczonych, którzy zainteresowali się zjawiskiem ekonomicznym.

Główną cechą przedsiębiorcy nie byłaby czujność (ostrożność), ale roztropność. Identyfikacja możliwości zysku jest zatem uważana za wynik rozważnego działania. Byłoby jednak niewłaściwe utożsamianie roztropności filozofii realistycznej z odmiennością I. Kirznera, ponieważ na przykład dla Tomasza z Akwinu roztropność jest cnotą moralną. Kieruje człowieka ku jego ostatecznemu celowi, podczas gdy dla I. Kirznera czujność umożliwia jedynie poprawienie jego błędów, czyli dostrzeżenie okazji do zysku, której nikt jeszcze nie dostrzegł. Nie oznacza to jednak, że nie ma możliwości wzbogacenia teorii przedsiębiorcy o pojęcie roztropności. Możemy nawet pokazać, że czujność (rozważność) jest tylko jednym z wymiarów roztropnego działania. Tomasz z Akwinu definiuje roztropność jako właściwą regułę postępowania. Od rozropnej osoby zależy zatem, czy będzie w stanie właściwie się zastanowić. Celem przedsiębiorcy na rynku jest wzbogacenie się lub poszukiwanie niewykorzystanych zysków. Ten cel może być ostateczny lub służyć celowi wyższemu, jak szczęście. Roztropność przedsiębiorcy jest cnotą, która zapewnia przedsiębiorcę o racji swoich decyzji. Jest to w tym sensie odpowiednik zasady optymalizacji rachunku ekonomicznego. Tyle tylko, że w przeciwieństwie do teorii racjonalności rzeczowej, arystotelesowska teoria działania przypomina nam, że istnieje kilka środków do osiągnięcia tego samego celu.

Pierwszym etapem dobrego namysłu jest wynalezienie lub wyobrażenie sobie środków, które umożliwią wzbogacenie się. Ten, kto odkryje odpowiednie środki do handlu, nazywany jest człowiekiem rozropnym. Znajdziemy tu wszystkie debaty na temat niepewności i wymyślania możliwości. Przedsiębiorca jest rzeczywiście innowatorem. Jest aktorem, który wyróżnia się spośród innych swoją wyobraźnią, poczuciem możliwości. Jeśli czujność jest rozważnym aktem, trzeba powiedzieć, że wyobraźnia i innowacja są pierwszym krokiem w tym akcie. W tym sensie słuszne jest przypomnienie znaczenia wyobraźni, jak to uczynił L. White, komentując tezę I. Kirznera z 1973 r. Przedsiębiorca to nie tylko ten, który odkrywa zyski. Jest także tym, który je sobie wyobraża. To on sprawi, że fikcja (projekt) stanie się rzeczywistością.

Przedsiębiorca nie jest jednak tylko słodkim marzycielem. Nie jest wynalazcą. Jest też człowiekiem, który ma wyczucie konkretności swoich projektów. Teoria zdrowego rozsądku przypomina o tym bardzo wyraźnie. Drugim etapem rozropnego aktu jest osąd (ocena). Rozropny człowiek wyobraża sobie świat ekonomicznych możliwości, a następnie ocenia ich szanse istnienia. Ten temat osądu jest najczęściej poruszany w literaturze. Jest to objęte teorią dobrego osądu J.-B. Sayera, jak również wkładem I. Knighta do teorii decyzji (rozdzielenie ryzyka – niepewności).

W tomistycznej teorii działania człowiek ma zdolność zdrowego rozsądku, ponieważ ma zdolność oceny stosowności swoich środków. Stara się przewidzieć okoliczności swojego działania. Ten akt dalekowzroczności zakłada znajomość przyszłości, ponieważ konieczne jest przewidzenie skutków środków zastosowanych do osiągnięcia jej celu. Przedsiębiorca na rynku stara się ocenić szanse powodzenia swojego aktu arbitrażu, spekulacji i/lub innowacji.

W obecności przyszłych ograniczeń wiedza naukowa jest bezużyteczna, a ostrożność staje się postawą konieczną. Roztropny jest więc nazywany widzącym daleko. Jest wnikliwy i widzi koleje rzeczy niepewnych. Roztropność rozkwita w tych warunkach w świecie, w którym istnieją przypadkowe przyszłości. Roztropny akt zarządza w tym sensie niepewnością nie jako fatalnością, ale jako szansą na dopasowanie się do świata, aby zmodyfikować jego ewolucję na swoją korzyść. Awaryjność nie powinna być traktowana jako problem. To warunek działania. To dlatego, że świat nie jest ani zdeterminowany, ani całkowicie przypadkowy, ludzie wykorzystują swoje zdolności rozważnie. To dlatego, że sytuacja wymaga odwagi, niektórzy mężczyźni okazują się odważni. W ten sam sposób, ponieważ przyszłość jest przypadkowa, człowiek jest rozważny.

Teoria zdrowego rozsądku w niepewnym wszechświecie ma kilka konsekwencji dla teorii przedsiębiorcy. Przypomina przede wszystkim, że roztropny akt zakłada istnienie świata, który nie jest ani deterministyczny, ani przypadkowy. Ten świat w ludzkich porządkach istnieje tylko dlatego, że gwarantują go reguły gry (instytucje). Oznacza to, że w deterministycznym świecie, w którym wszystko byłoby pewne, ostrożność nie byłaby konieczna. Z tego powodu można twierdzić, że w świecie, w którym ludzie zarabialiby tyle samo niezależnie od swoich decyzji (świat deterministyczny), nie byłoby powodu do ostrożności i/lub rozwijania cech pozwalających im na zdrowy rozsądek.

W niepewnym świecie nie możemy polegać wyłącznie na nauce. Znajomość przeszłości nie jest antidotum na błędy, ponieważ przyszłość nie jest prostą reprodukcją przeszłości. Można wtedy wejść w świat, aby zmodyfikować go na swoją korzyść. Podobnie jak w przypadku J.-B. Saya rozsądne jest zmobilizowanie całej wiedzy dostępnej na rynkach, ale nierozsądne byłoby myślenie, że możliwe jest zdefiniowanie niezawodnej metody określania zysków. Przedsiębiorca musi być zawsze gotowy na dostosowanie się do przyszłego świata, którego nie przewidział. Bycie racjonalnym nie polega już na przewidywaniu wszystkiego, co się wydarzy, ale oczekiwaniu zaskoczenia, innymi słowy – na nieprzewidzeniu wszystkiego. Czujność dla zysku ma bardziej wymiar menedżerski, który J.-B. Say dobrze opisał. Przedsiębiorca to ten, który identyfikuje wzajemnie korzystne wymiany niedostrzeżone jeszcze przez innych graczy rynkowych. Konieczny jest także osąd sytuacji.

Nie wystarczy wyobrazić sobie i oceniać. Trzeba też podjąć decyzję. Zarządzanie jest trzecim aktem rozważnego człowieka. Czynność ta polega na zastosowaniu do realizacji wyniku porady i osądu.

Troska odnosi się do człowieka rozumnego (*sollers*) i skłonного (*citius*) do wykonania tego, co musi zrobić. Decyzja jako główny akt człowieka roztropnego wyjaśnia, dlaczego Tomasz z Akwinu utrzymuje, że roztropność nie jest cnotą niewolnika jako niewolnika ani poddanego jako podmiotu. Człowiek jest zatem rozważny, ponieważ myśli, że może dowodzić; innymi słowy, poprzez swoje działanie może wykorzystać istnienie przyszłych ewentualności, wyobrażając sobie środki, które umożliwią mu osiągnięcie jego celów. Ten trzeci wymiar roztropnego działania ma również kilka konsekwencji. Przypomina, że nie wystarczy wyobrazić sobie i ocenić istnienie szansy. Człowiek musi uwierzyć, że może wejść w świat, aby zmodyfikować go na swoją korzyść. Musi znajdować się w sprzyjających psychologicznych warunkach instytucjonalnych. Przywództwo zakłada, jak przypomina nam Tomasz z Akwinu, że

człowiek ma prawo działać, handlować, innymi słowy – do konkretnego czerpania zidentyfikowanych zysków.

Teoria roztropności stawia nas zatem na drodze do wolności gospodarczej jako instytucjonalnego warunku działalności przedsiębiorczej. Nie wystarczy jednak mieć prawo do działania. Konieczne jest również psychologiczne przekonanie, że to działanie może się powieść. Podejmowanie działań to nie tylko kwestia osądu, ważenia między zaletami a wadami. To także kwestia psychologiczna. Przedsiębiorca musi wierzyć, że kontroluje swoje przeznaczenie. Ten stan psychiczny jest bardzo ważny. Co więcej, zostało to w dużej mierze ponownie odkryte przez prace psychologii społecznej zapoczątkowane przez teorię poczucia własnej skuteczności. Zastosowanie tej teorii psychologicznej do badań nad przedsiębiorczością potwierdziło tezę, że przedsiębiorcy generalnie mają wysokie poczucie własnej skuteczności.

Przedsiębiorca nie może więc być bierny wobec przyszłości. Przeciwnie, musi przygotowywać przyszłość, wyobrażając sobie przyszłe światy, oceniając prawdopodobieństwo ich wystąpienia i kontrolując odpowiedni moment na zrobienie lub niezrobienie tego, co zostało wyobrażone i uznane za realne.

*Anna Trela**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.2.42.10>

*Anna Trela, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: anna.trela@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>.

Mireille Delmas-Marty, *Les droits de l'homme et le « pot au noir »* (Prawa człowieka i „równikowy pas ciszy”¹), „Communication” 2019, vol. 1, n° 104, pp. 25–36, <https://doi.org/10.3917/commu.104.0025>

Recenzowany artykuł jest jedną z ostatnich publikacji Mireille Delmas-Marty, wybitnej specjalistki w zakresie prawa publicznego, związanej z Collège de France. Zaprezentowano w nim wyniki analiz, koncentrujących się wokół roli prawa w konfrontacji z wyzwaniem XXI w. Gros przemyśleń na ten temat badaczka zdążyła przedstawić na łamach czasopism naukowych oraz podczas licznych wystąpień, a następnie zebrać je wszystkie w książce – eseju opublikowanym w 2016 r.²

Artykuł składa się z części wstępnej, trzech rozdziałów, z których każdy jest podzielony na dwa podrozdziały, oraz wniosków końcowych. Jego tytuł ma bez wątpienia alegoryczny charakter. Autorka zestawia prawa człowieka ze sformułowaniem wyciągniętym wprost z żargonu francuskich geografów – *pot au noir* oznaczającym tropikalną strefę konwergencji. Jest to ciągnący się wzdłuż równika rejon, w którym zbiegają się dwa systemy pasatowe. M. Delmas-Marty określa ten obszar jako „mityczne” miejsce, w którym żeglarze, wpadający w wir powstały na skutek zejścia się przeciwnych wiatrów, są zagrożeni zatonięciem. Tego porównania badaczka używa, aby uplastyczyć „zderzenie” koncepcji praw człowieka z szeroko rozumianą racją stanu (*raison d'État*). Ten konflikt potęgują jeszcze dwie inne „kolizje” sprzecznych „wiatrów”. Pierwsza z nich zachodzi między humanizmem „antropocentrycznym”, zorientowanym jedynie na aktualne potrzeby ludzkości a humanizmem „zależnym” od środowiska naturalnego, którego pojęcie rozciąga się także na przyszłe pokolenia. Druga „kolizja” zachodzi między zachowawczym podejściem do integralności człowieka a przekonaniem o potrzebie przekroczenia granic ludzkiego ciała. Powyższe sprzeczności powodują potrzebę wytyczenia nowych granic między interesem ludzkości a ochroną środowiska oraz transformacją technologiczną. Recenzowana praca jest próbą wskazania rozwiązań w obliczu nowych wyzwań. Wyłaniającą się tezą jest uznanie, że rzadko przepisy prawa mogą stanowić środek załatwiający sprawę konkretnie, lecz należy szukać sposobów, które autorka nazywa „elastycznymi”³.

Swoje rozważania M. Delmas-Marty rozpoczyna od przedstawienia procesu przekształcenia powszechnych praw człowieka w barierę dla nieograniczonej siły państwa. W tym celu cofa się do czasów I. Kanta, który pisał o potrzebie stworzenia „prawa kosmopolitycznego”, regulującego nieuniknione interakcje międzyludzkie wynikające ze skończonych granic Ziemi. Filozof ten był jednak niechętny przyznaniu, że jest to wystarczający sposób na zagwarantowanie pokoju w stosunkach międzynarodowych, a szansę na to upatrywał w potrzebie pogodzenia interesów gospodarczych poszczególnych narodów. Autorka przypomina, że o „szerzeniu

¹ Sformułowanie *pot au noir* występuje w żargonie francuskich geografów i nie ma swojego dosłownego odpowiednika w innych językach, w tym w języku polskim. Stąd zdecydowano wykorzystać tutaj jego następujące tłumaczenie: „równikowy pas ciszy”, które może stanowić potoczny substytut nazwy „strefa konwergencji tropikalnej”.

² M. Delmas-Marty, *Aux quatre vents du monde. Petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation*, Paryż 2016.

³ Autorka posługuje się słowami pochodzącymi od przymiotnika *souple*.

ideału humanistycznego” mówili także prawnicy usprawiedliwiający europejskich kolonizatorów. Ich działania miały „cywilizować” napotykaną ludność, a tym samym przyłączać je do świata „oświeconego”. W tym wątku M. Delmas-Marty wspomina jeszcze o dorobku Kanga Youwei, który w swoich pismach prezentował wizję konfucjańskiego modelu zarządzania światem, roszczonego pretensję do bycia rozwiązaniem uniwersalistycznym. Pierwsze próby badań nad powszechnymi prawami człowieka w tym kontekście M. Delmas-Marty dostrzegła w działaniach dwóch francuskich prawników. Pierwszym z nich był R. Saleilles, który w swoich badaniach komparatystycznych dowodził istnienia zjawiska określanego przez niego „wspólnym prawem o zmiennej treści”. Jak wynika z dalszej części recenzji, z perspektywy czasu jego dociekania okazują się niezwykle aktualne. Drugim był G. Scelles – znawca prawa międzynarodowego, podkreślający konieczność analizowania powiązań występujących pomiędzy członkami odrębnych politycznie zbiorowości. Dalszy postęp badań został wstrzymany w końcu lat 30. XX w. na skutek wzrostu popularności idei nacjonalistycznych.

Do formalnego ustanowienia praw człowieka doszło dopiero po II wojnie światowej w drodze przyjęcia Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz innych aktów o zasięgu światowym czy regionalnym. Zamiarem ich twórców było szukanie rozwiązań godzących różnice występujące w poszczególnych porządkach prawnych na rzecz wypracowania powszechnych standardów w zakresie ochrony jednostki. Wytyczenie granic między prawami człowieka a racją stanu oparto na rozwiązaniach, które M. Delmas-Marty nazywa „elastycznymi”. Dzięki temu wypracowanie kompromisu było prostsze, jednak faktyczne ustanowienie limitów władztwa państwowego stało się zadaniem jurystycznie skomplikowanym. Alternatywą byłaby unifikacja prawa światowego, które w swej treści nie pozostawiałoby żadnego marginesu działań dla władz krajowych. Obecnie nie ma na to jednak zgody politycznej.

Elastyczność tę autorka tłumaczy, analizując przesłanki wprowadzenia ograniczeń praw człowieka zawarte w treści przepisu art. 29 ust. 2 Powszechnej deklaracji praw człowieka. Warunkiem wstępnym do stworzenia ograniczeń jest ich ustanowienie w akcie rangi ustawowej. Może to jednak nastąpić wyłącznie ze względu na ściśle określony, uzasadniony cel: uznania i poszanowania praw i wolności innych, uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, zachowania porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa. Wymienione priorytety mają pojemne znaczenia, co sprawia, że pojęcie racji stanu jest ogólne i może być dostosowane do realiów państw uznających słuszość Powszechnej deklaracji praw człowieka. Innymi słowy, w dozwolonym zakresie poszczególni prawodawcy mogą wypełnić to pojęcie „własną treścią”. Realizacji tego zamierzenia sprzyjają akty regionalne, jak chociażby Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2⁴. Wskazuje ona trzy typy ograniczeń praw człowieka (odstępstwa, wyłączenia oraz „ograniczenia konieczne w społeczeństwie demokratycznym”), dzięki którym można „zracjonalizować rację stanu”, czyli – jak wskazuje M. Delmas-Marty – ująć interes państwa w ramy prawne. Ustanowione limity są jednak na tyle elastyczne, że pozwalają na pogodzenie powszechnych norm dotyczących ludzkiej godności z krajowymi partykularizmami.

⁴ Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.

W konkluzji autorka preferuje rozwiązanie polegające na tworzeniu „wspólnego prawa o zmiennej treści”, które pozostawia przestrzeń do działania na poziomie krajowym, a więc pozwala na pewną „grę ograniczeniami”. W efekcie otrzymujemy model regulacji „o zmiennej geometrii i kilku prędkościach”. Sformułowanie „zmienna geometria” oznacza wprowadzanie ograniczeń zgodnie z logiką ważenia, w której najważniejszą rolę odgrywa zasada proporcjonalności. Wyjątkiem są najpoważniejsze przypadki działań przeciwko prawom człowieka – tortury lub ograniczanie praw „nienaruszalnych”, kiedy to górę bierze logika zakazu. Wyrażenie „kilka prędkości” odnosi się zaś do odmiennego tempa wprowadzania regulacji o zasięgu światowym. Czasami odbywa się to szybko, jednak na wypracowanie niektórych kompromisów nierzadko czeka się dekadami.

Powyższe obrazuje trud, z jakim dochodzono do „racjonalizacji racji stanu”, przy czym autorka podkreśla, że niejednokrotnie próbuje się zachwiać ten stan, przede wszystkim przez działania nakierowane na zwiększenie bezpieczeństwa publicznego. Ich rezultatem jest wykształcenie się tzw. społeczeństwa strachu (*société de la peur*). Na horyzoncie pojawiają się przed ludzkością jednak dalsze wyzwania. M. Delmas-Marty wskazuje na konflikty między prawami człowieka a tzw. racją planetarną oraz konsekwencjami zaawansowania technologicznego.

Wpływ zmian klimatycznych na nasze życie jest dostrzegalny i powszechnie dyskutowany. Człowiek pozostaje w relacji zależności ze środowiskiem, zatem kiedy chce ograniczyć swój negatywny wpływ na otoczenie, wprowadza pewne modyfikacje w regulacjach stosunków społecznych. Przejawia się to w postępujących zmianach treści aktów normatywnych, w tym w pojawieniu się pojęć zasady przezorności, zrównoważonego rozwoju oraz przyszłych pokoleń. Swoją szczególną uwagę M. Delmas-Marty poświęca pierwszemu z nich. Efekty działań człowieka obejmują ciągłość gatunku ludzkiego i stabilność biosfery, powodując, że zadaniem jest nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa państwa, lecz także zachowanie dalszego istnienia Ziemi. Badaczka uznaje, że zasada ostrożności jest postrzegana jako nakaz przyjęcia postawy antycypacyjnej, czyli oczekiwania na coś, co może się nie wydarzyć, jednak jest potencjalnie niebezpieczne. W rezultacie dochodzi do przełamania ograniczeń sprzęgających prawa człowieka i rację stanu. Postuluje się, aby powszechne normy chroniące ludzką godność napotykały limity ustanawiane w celu zapewnienia bezpieczeństwa przyszłych pokoleń.

Jak daleko w przyszłość powinniśmy antycypować? Osiągnięcie pełnej przewidywalności dziejów (jeżeli w ogóle jest możliwe), prowadziłyby do powstania mechanizmów ostrzegania nieczułych na ludzkie błędy. Nie jest także rozwiązaniem pociąganie czołowych decydentów do nieograniczonej odpowiedzialności. Odpowiedzią autorki jest zmiana myślenia o dopuszczalnym poziomie ryzyka. W jej ocenie osiągnięcie „ryzyka zerowego” jest w wielu dziedzinach niemożliwe, przez co należy pogodzić się z tym, że niekiedy ryzyko jest w pewnym sensie częścią życia człowieka. Zamiast myśleć o eliminacji zagrożenia, należy je minimalizować. Rozwiązaniem jest ustalenie akceptowalnego progu ryzyka zgodnie z logiką rozmytą (*fuzzy logic*). Osiągnąć to można, zdaniem M. Delmas-Marty, przez uwzględnianie nie tylko kryteriów typowo naukowych, lecz także społecznych, ekonomicznych czy kulturowych. Wyrazem tego jest przyjęcie w Porozumieniu paryskim⁵ tzw. zasad wspólnej, chociaż zróżnicowanej odpowiedzialności.

⁵ Dz.U. UE.L. 2016, Nr 282, str. 4.

Podobnej natury konflikt powstaje w relacji między prawami człowieka a postępem technologicznym. W opinii autorki ten ostatni rodzi ambiwalencję – z jednej strony jest szansą na uwolnienie się od pewnych naturalnych ograniczeń, ale z drugiej grozi nową formą niewolnictwa. Rozwój technologii informacyjnych umożliwia niekonwencjonalny sposób zarządzania światem, oparty na współpracy ludzi i maszyn. Przykładem tego są pojawiające się ostatnimi czasy „inteligentne” miasta i obiekty, które są kierowane (administrowane) w układzie horyzontalnym. Podobne nadzieje wiąże się ze stałym postępem w dziedzinie biotechnologii, jednak w tym względzie badaczka zachowuje sceptycyzm. Poza ogólną konstatacją, że jest to szansa na polepszenie jakości życia, M. Delmas-Marty dostrzega liczne zagrożenia, do których zalicza chociażby urynkowanie ludzkiego ciała. W tym miejscu odwołuje się do transhumanizmu, jawiącego się jako intelektualna siła napędowa do przekraczania ludzkich ograniczeń. Jej zdaniem wprowadza on jednak relatywizm w odniesieniu do normatywności, moralności, religijności czy prawa. Słowem: transhumanizm zdaje się marginalizować etyczny wymiar istoty ludzkiej. Z tego powodu badaczka sugeruje, aby wypracowano nowe podejście wyznaczania granic między rozwojem technologii a prawami człowieka, opierając się na paradygmacie niezbywalności pewnych praw, szczególnie widocznym przy ochronie godności wszystkich istnień ludzkich. W ten sposób możliwe jest, zdaniem M. Delmas-Marty, nakreślenie konturów tzw. człowieka nieredukowalnego.

Stworzenie takiego szkicu możliwe jest już na podstawie międzynarodowego prawa karnego. Procesem tym rządzą dwie fundamentalne zasady. Pierwsza z nich – zasada wyjątkowości (*singularité*) zabrania redukcji człowieka jedynie do pewnej grupy, do której przynależy. Jednocześnie gwarantuje mu ona członkostwo we wspólnocie ludzkiej, stanowiącej pewne zjawisko biologiczne i kulturowe. Druga z nich – zasada względności (*indétermination*) ma stanowić faktyczną wytyczną przy konstruowaniu granic pomiędzy prawami człowieka a rozwojem technologicznym, tak aby ograniczyć wszelkie praktyki dehumanizacyjne. Ustanawiając limity, zgodnie z treścią tej zasady, należy mieć na względzie ludzką kreatywność i zdolność adaptacji. Takie działanie, według autorki, zapewni poczucie poszanowania ludzkiej wolności. W pierwszej kolejności zasada ta ograniczyłaby praktyki w zakresie bezpieczeństwa zmierzające do przekształcenia prawa karnego w sprawiedliwość predykcijną (*justice prédictive*). Poskromiłaby także wszelkie zapędy do programowania ludzkiego postępowania.

Recenzowany artykuł jest ważnym głosem w dysputach o współczesnym kształcie praw człowieka oraz wyzwaniach, z którymi przyjdzie się zmierzyć, aby je zachować. Dzięki ogromnemu doświadczeniu w badaniach nad prawem publicznym M. Delmas-Marty była w stanie zdiagnozować pojawiające się zagrożenia oraz zaproponować sposoby ich złagodzenia. Artykuł pokazuje niezwykle kunszt autorki, która, czerpiąc z różnych metod badawczych, potrafiła kompleksowo ująć analizowaną problematykę.

Marcel Krzanowski*

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.2.42.11>

* Marcel Krzanowski, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: marcel.krzanowski@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1008-1687>.

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej konferencji naukowej „Rozwój jurysdykcji administracyjnej w Polsce. Profesor Stanisław Kasznica a współczesna nauka prawa”, Poznań, 23 lutego 2023 r.

W dniu 23 lutego 2023 roku na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, w Sali Lubrańskiego, przy ul. Wieniawskiego 1 odbyła się długo wyczekiwana Ogólnopolska konferencja naukowa „Rozwój jurysdykcji administracyjnej w Polsce. Profesor Stanisław Kasznica a współczesna nauka prawa”. Jej organizatorami był Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na czele z jego kierownikiem prof. dr. hab. Markiem Szewczykiem oraz Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, który reprezentował dr Wojciech Drobny, Zastępca Dyrektora. Patronat honorowy nad konferencją objęli Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Poznaniu oraz Wielkopolska Izba Adwokacka. Jednym ze sponsorów konferencji była Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu.

W konferencji wzięli udział przedstawiciele ośrodków akademickich z całej Polski. Wydarzenie cieszyło się dużym zainteresowaniem, w tym nie tylko osób, które swoją działalność naukową oraz zawodową wiążą z problematyką prawa administracyjnego, lecz także historyków oraz przyjaciół ostatnich żyjących krewnych Profesora Stanisława Kasznicy. Ponadto, spotkanie zgromadziło doktorantów szkół doktorskich oraz studentów.

Głównym przedmiotem konferencji był wybitny dorobek naukowy Profesora Stanisława Kasznicy. Przedstawiona została jego fascynująca, a zarazem tragiczna biografia, z uwzględnieniem tła historycznego, jakim było odrodzenie się i upadek niepodległej Rzeczypospolitej, oraz udziału w tych wydarzeniach osoby Profesora. Jednocześnie, w wystąpieniach podkreślono wpływ, jaki dorobek Profesora Kasznicy wywarł na rozwój prawa administracyjnego oraz procedury administracyjnej.

Konferencję otworzył prof. dr hab. Tomasz Nieborak, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz dr Wojciech Drobny, Zastępca Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. W pierwszej kolejności podziękowali oni licznie zgromadzonemu audytorium za przybycie i zainteresowanie osobą i dorobkiem Profesora Stanisława Kasznicy. W swoich wystąpieniach zwrócili uwagę na fakt, że konferencja odbywa się dokładnie w 149 rocznicę urodzin Profesora Stanisława Kasznicy na Uniwersytecie, w którym w latach 1929–1931 piastował funkcję Rektora, którego mienie

zabezpieczał w okresie kampanii wrześniowej i w którym po wojnie kierował odbudową Wydziału Prawno-Ekonomicznego.

Następnie głos zabrali dr hab. Rafał Reczek, Dyrektor Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Poznaniu oraz prof. UAM dr hab. Krzysztof Urbaniak, reprezentujący środowisko naukowe i Okręgową Izbę Radców Prawnych w Poznaniu, który wskazał na niezwykle wpływ Profesora Stanisława Kasznicy na rozwój nie tylko polskiego prawa administracyjnego, lecz także samego Uniwersytetu, a także Miasta Poznania.

Merytoryczną część konferencji otworzyła Naczelniczka Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Poznaniu Marta Szczesiak-Ślusarek. W swoim wykładzie pt. „Biografia Profesora Stanisława Kasznicy” zarówno przedstawiła niezwykle bogaty życiorys Profesora, jak i opisała historię jego przodków i potomków, w tym przede wszystkim tragicznego losu jego syna Stanisława Józefa Bronisława Kasznicy, oficera Wojska Polskiego walczącego w kampanii wrześniowej w stopniu porucznika, awansowanego następnie do stopnia podpułkownika w ramach Narodowych Sił Zbrojnych, ostatniego komendanta głównego Narodowych Sił Zbrojnych, oznaczonego Krzyżem Srebrnym Orderu Wojennego *Virtuti Militari*. Pani Naczelniczka szczególną uwagę zwróciła na próbę wyrugowania nazwiska „Kasznica” z historii przez reżimowe władze „Polski Ludowej” narzucone przez Sowieców oraz na próby przywrócenia pamięci po tej znamienitej rodzinie polskich patriotów.

Wykład księdza prof. dr. Kazimierza Gintera z Papieskiego Uniwersytetu Świętego Krzyża w Rzymie pt. „Duchowość Profesora Stanisława Kasznicy. Próba rekonstrukcji” skupiony był na podejściu Profesora Stanisława Kasznicy do kwestii związanych z wyznawaną religią i do Kościoła katolickiego, a także na wyzwaniach dotyczących praktykowania duchowości przez osobę tak ściśle związaną ze środowiskiem naukowym. W ocenie prelegenta Profesor Stanisław Kasznica zasługuje na porównanie w tym zakresie ze św. Tomaszem More’em, a nawet św. Augustynem.

W dalszej części konferencji prof. UW dr hab. Dobrochna Bach-Golecka z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w wykładzie pt. „Porka w pracy naukowej. Przykład życia Stanisława Kasznicy seniora” przedstawiła sylwetkę Profesora Stanisława Kasznicy od strony doświadczeń warszawskich. W szczególności zwróciła uwagę, iż jako jeden z pierwszych taktował on prawo jako część nauk społecznych, co umożliwiło szersze spojrzenie na jego stosowanie oraz interpretację. W tym zakresie prelegentka zwracała uwagę także na praktyczne zastosowanie prawa, w tym istotną kwestię uczenia przez dawanie dobrego przykładu.

Pod koniec pierwszej części konferencji prof. dr hab. Piotr Dobosz, Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w ramach swojego referatu pt. „Aktywność naukowa i życie Profesora Stanisława Kasznicy w pamięci prof. Józefa Filipka i prof. Janusza Homplewicza” przedstawił biografię Profesora Stanisława Kasznicy ze szczególnym uwzględnieniem związania osoby Profesora z ziemią krakowsko-galicyską, w tym m.in. przez dorobek specjalistów w zakresie prawa administracyjnego oraz wieloletnich pracowników naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Drugą część konferencji otworzył prof. dr hab. Marek Szewczyk, Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z wykładem pt. „Prawny charakter stosunku administracyjnoprawnego”. W swoim wystąpieniu szczególną

uwagę zwrócił na niebywały wpływ podręcznika *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze* wydanego podczas okupacji hitlerowskiej na współczesną naukę prawa. W ocenie prelegenta to m.in. nowoczesne podejście Profesora Stanisława Kasznicy do publicznych praw podmiotowych, ocenione przez reżimowe władze jako „burżuazyjne” przyczyniło się do jego cenzury i skazania na zapomnienie. Obecnie, dzięki wysiłkowi prof. dr. hab. Marka Szewczyka i pracowników kierowanej przez niego katedry oraz dzięki pracownikom Instytutu Nauk Prawnych PAN zaangażowanych w zorganizowanie konferencji zauważalny jest powrót do dorobku naukowego Profesora Stanisława Kasznicy. Sam zaś podręcznik *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze* służy jako podstawowa pomoc w czasie wykładów prof. dr. hab. Marka Szewczyka prowadzonych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Kolejny referat pt. „Akt administracyjny – wczoraj i dziś (Rozważania na kanwie przemysłów Stanisława Kasznicy)” przedstawił prof. dr. hab. Zbigniew Kmiecik z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Poruszył w nim m.in. kontekst czasów, które doprowadziły do skazania profesora Kasznicy na zapomnienie. Wskazał także na różne modele procedur uproszczonych na kanwie doświadczeń węgierskich oraz amerykańskich oraz ewolucję pojęcia aktu administracyjnego w kontekście sylogistycznego modelu stosowania prawa.

Z kolei prof. dr. hab. Iwona Niżnik-Dobosz z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w wykładzie pt. „Instytucjonalizacja wartości w świetle dorobku Stanisława Kasznicy” zarysowała wyzwania państwa prawnego związane z utrzymaniem standardu praworządności oraz równości wobec prawa. W tym zakresie zwróciła szczególną uwagę na aktualność wyzwań, z którymi spotykał się w swojej praktyce Profesor Stanisław Kasznica, w kontekście czasów współczesnych.

Wykład prof. UAM dr. hab. Rafała Szczepaniaka z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pt. „Odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych w świetle nauki prawa czasów Stanisława Kasznicy oraz w świetle nauki współczesnej – uwagi cywilisty” stanowił przedstawienie licznych paralel prawa administracyjnego w stosunku do prawa cywilnego. Prelegent zwrócił uwagę np. na liczne powiązania instytucji związanych z wyżej wskazanymi porządkami prawnymi, w tym m.in. na ryzyka z tym związane.

Po przerwie, podczas której uczestnicy konferencji prowadzili ożywione dyskusje, nastąpił wykład prof. UŁ dr. hab. Joanny Wegner z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego pt. „Następstwo prawne w polskim prawie administracyjnym”. Wystąpienie prowadzone było w odniesieniu do myśli Profesora Stanisława Kasznicy, z przedstawieniem polskich wyzwań administracyjnych z licznymi przykładami komparatystycznymi.

Z kolei dr. hab. Lucyna Staniszevska z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu przedstawiła zagadnienie „[O] aktualności poglądów Stanisława Kasznicy na temat władzy i władztwa administracyjnego w czynnościach podejmowanych przez współczesną administrację publiczną”. Poza omówieniem rysu historycznego (i inspiracji Profesora Stanisława Kasznicy m.in. dorobkiem naukowym prof. Georga Jellinka oraz prof. Friedricha Fleinera) prelegentka wskazała także np. na trend odchodzenia od władztwa na rzecz niewładczych form administracji.

W dalszej kolejności prof. INP PAN dr hab. Mateusz Błachucki z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w wykładzie pt. „Kontrola zewnętrzna i rozliczalność organów administracji publicznej” poruszył istotne kwestie związane z systemową rozliczalnością oraz współczesnymi problemami z kontrolą zewnętrzną stosowania prawa.

Dr Karol Flisek z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w ramach wykładu „Myśl Profesora Stanisława Kasznicy w zakresie ustroju, kompetencji i zadań sądownictwa administracyjnego w państwie prawnym w odniesieniu do współczesnego sądownictwa administracyjnego” wskazał m.in. na niezwykle celne spostrzeżenia Profesora Stanisława Kasznicy odnośnie do braku narzędzi, które umożliwiłyby wdrażanie wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz ich aktualność w dzisiejszych czasach.

Zwienieczeniem konferencji była dyskusja panelowa z udziałem prof. UZ dr hab. Ewy Szewczyk, prof. dr. hab. Piotra Dobosza, prof. UW dr. hab. Adama Szafrąńskiego, prof. UAM dr. hab. Sławomira Pawłowskiego, dr. Wojciecha Drobrego, dr. Rafała Sierchuły, a także prelegentów i uczestników konferencji. W ramach dyskusji Teresa Krokowicz, autorka książki *Co pozostało? O rodzinach Kaszniców, Durskich i Szymańskich* opisała swoją prywatną znajomość z Eleonorą Kasznicą (córką Profesora Stanisława Kasznicy) oraz podzieliła się bezcennymi informacjami, które zgromadziła w czasie trwania tej relacji, o pięknej i tragicznej historii rodu Kaszniców. Dr Rafał Sierchuła z Instytutu Pamięci Narodowej skupił się w swoim wystąpieniu na ostatnich latach życia ppłk. Stanisława Józefa Bronisława Kasznicy, syna profesora Stanisława Kasznicy, ostatniego komendanta głównego Narodowych Sił Zbrojnych. Prof. UZ dr hab. Ewa Szewczyk zwróciła szczególną uwagę na instytucję remonstracji (dawniej określanej również mianem przedstawienia) w ramach bieżącego nurtu polityki administracyjnej, w odniesieniu do filozofii prawa administracyjnego przedstawianej przez Profesora Stanisława Kasznicę. Prof. UW dr hab. Adam Szafrąński nawiązał do myśli Profesora Stanisława Kasznicy w kontekście współczesnych wyzwań administracji, na przykładzie prawa energetycznego. Zwrócił uwagę na trudności z określeniem statusu uczestników rynku energetycznego (w kontekście norm prawa gospodarczego i administracyjnego) w związku z aktualnym kryzysem energetycznym. Prof. UAM dr hab. Sławomir Pawłowski odniósł poglądy Profesora Stanisława Kasznicy do tematyki wyłączenia praw majątkowych. Zaznaczył uwagę, że w swojej twórczości Profesor zwracał uwagę na zredukowane prawo własności.

Konferencja pozwoliła jej uczestnikom zapoznać się z niezwykle bogatym życiorysem Profesora Stanisława Kasznicy, który w sposób zarówno piękny, jak i tragiczny związany był z najnowszymi dziejami Państwa Polskiego. Uczestnicy mogli prześledzić, jak – na przykładzie Profesora Kasznicy oraz jego rodziny – następował wzlot, a następnie upadek niepodległej Rzeczypospolitej. W trakcie wykładów oraz dyskusji uczestnicy zwracali przede wszystkim uwagę na niezwykle aktualność poglądów Profesora Stanisława Kasznicy na pojęcie państwa i prawa, a w szczególności na podejście do kwestii praw jednostki oraz obowiązków państwa w ramach stosunku administracyjnoprawnego wykraczające poza ówczesne mu czasy.

Konferencja była doskonałym remedium na wymazywanie dorobku Profesora Stanisława Kasznicy z historii oraz świadomości akademickiej. Poza oczywistymi

walorami naukowymi Konferencja może zostać potraktowana jako jedna z inicjatyw przywracania należnej pamięci osobom, które swoim przykładowym życiem służyły niepodległej Rzeczypospolitej, Uniwersytetowi im. Adama Mickiewicza oraz Stołecznemu Miastu Poznań. Biografia Profesora Stanisława Kaszniczy stanowić winna przykład nie tylko dla kolejnych pokoleń prawników, lecz także dla wszystkich, którym nie są obojętne losy ojczyzny. Należy żywić nadzieję, że konferencja będzie impulsem do dalszych działań, przywracających dorobek Profesora Stanisława Kaszniczy na należne mu od dawna miejsce.

*Michał Kubanek**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.2.42.12>

* Michał Kubanek, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: kubanek.michal@gmail.com.

ISSN (Online) 2720-2445
ISSN (Print) 2300-3936



9 772300 393304

02