



Studia Prawa Publicznego

2024 • NR 1 (45)



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),
Gabiella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy),
Luca Mezzetti (Uniwersytet w Bolonii, Włochy),
Tomasz Milej (Kenya University w Nairobi, Kenia),
Uliana Parpan (Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska” we Lwowie, Ukraina),
Soňa Skulová (Uniwersytet Masaryka w Brnie, Czechy),
Marek Wierzbowski (Uniwersytet Warszawski, Polska),
Wojciech Witkowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska),
Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)

Rada Redakcji

Redaktor naczelny: Krystyna Wojtczak

Sekretarz: Anna Trela

Redaktor wspomagający: Przemysław Wojtczak

Członkowie Rady Redakcji

Bartosz Kołaczkowski, Marzena Kordela, Daniel E. Lach, Tomasz Nieborak,
Hanna Paluszkiewicz, Wojciech Piątek, Bożena Popowska, Maksim Tomoszek,
Aleksandra Wiktorowska (przewodnicząca), Krystyna Wojtczak

Redaktor statystyczny

Mirosław Krzyško

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

2024 • NR 1 (45)

UNIwersytet
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



WYDAWNICTWO
NAUKOWE

POZNAŃ 2024

Redakcja naukowa
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2024



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

KAROL KICZKA, <i>Unijne uwarunkowania publicznego prawa gospodarczego</i>	9
ELŻBIETA KOCOWSKA-SIEKIERSKA, TADEUSZ KOCOWSKI, <i>Zadania gminy w zakresie ochrony zabytków ze szczególnym uwzględnieniem zabytków rezydencjonalnych</i>	37
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego</i>	61
PIOTR SZUDEJKO, <i>Realizacja prawa do diagnozy przez lekarza</i>	89
AGNIESZKA ŁOZIŃSKA-PIEKARSKA, TOMASZ DĄBROWSKI, <i>Przepadek zwierzęcia w świetle orzecznictwa sądowego – analiza przypadku i postulaty de lege ferenda w celu podniesienia ochrony prawnej zwierząt</i>	111
MARTA ĆMIKIEWICZ, <i>Realizacja prawa do prywatności w rozumieniu poszanowania życia rodzinnego i wykonywania opieki rodzicielskiej w warunkach ubóstwa na gruncie wybranych norm prawa międzynarodowego publicznego i Europejskiej konwencji praw człowieka</i>	135

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

KRZYSZTOF KSIĘSKI, <i>Procedura finansowania zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i>	159
--	-----

III. Z ORZECZNICTWA

ARKADIUSZ JAWORSKI, <i>Etyka administracji publicznej a funkcja edukacyjna sądów administracyjnych – glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3869/21</i>	179
--	-----

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Sebastian Gajewski, <i>Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego</i> , seria Monografie Prawnicze,	
--	--

Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-
-JANKOWSKA) 201

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

José Vida Fernández, *Artificial Intelligence in Government: Risks and Challenges of Algorithmic Governance in the Administrative State* (Sztuczna inteligencja w rządzeniu. Ryzyka i wyzwania algorytmicznego zarządzania w państwie administracyjnym), „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2023, vol. 30, no. 1 (opr. AGNIESZKA NAROŻNIAK) 221

Leah Ndimurwino, Michaela Jahnig, *The Impact of Climate Change in the Southern African Region and Statelessness* (Skutki zmian klimatycznych w regionie Afryki Południowej a zjawisko bezpaństwowości), „African Human Mobility Review” 2022, vol. 8, no. 3 (opr. AGNIESZKA NAROŻNIAK) 223

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z Międzynarodowej konferencji naukowej „Interes publiczny jako znacznik wpływu państwa na gospodarkę i finanse”, Gdańsk, 26–27 października 2023 r. (opr. HANNA WOLSKA, MAGDALENA JAŚ-NO-
WOPOLSKA) 225

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

KAROL KICZKA, <i>EU determinants of public economic law</i>	9
ELŻBIETA KOCOWSKA-SIEKIERKA, TADEUSZ KOCOWSKI, <i>Tasks of the municipality in the field of monument protection with particular emphasis on residential monuments</i>	37
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI, <i>The constitutional model of custody for professions of public trust</i>	61
PIOTR SZUDEJKO, <i>The patient's subjective right to a doctor's diagnosis</i>	89
AGNIESZKA ŁOZIŃSKA-PIEKARSKA, TOMASZ DĄBROWSKI, <i>Animal Forfeiture in the light of court jurisprudence – case study and de lege ferenda postulates to enhance the legal protection of animals</i>	111
MARTA ĆMIKIEWICZ, <i>Implementation of the right to privacy in the context of respect for family life and the exercise of parental care in conditions of poverty under public international law and the European Convention on Human Rights</i> ..	135

II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

KRZYSZTOF KSIĘSKI, <i>The procedure for financing public tasks carried out by non-governmental organizations under Art. 19a of the Act on Public Benefit Activities and Volunteering</i>	159
--	-----

III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

ARKADIUSZ JAWORSKI, <i>Public administration ethics and the educational function of administrative courts – a partially critical commentary to the judgment of the Supreme Administrative Court of July 15, 2021, file ref. III OSK 3869/21</i> ..	179
--	-----

IV. LITERATURE REVIEW

Review of Polish literature

Sebastian Gajewski, <i>Pension proceedings. A study in administrative proceedings (Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego)</i> , Series: Monografie Prawnicze,	
---	--

Wydawnictwo C.H. Beck, Warsaw 2020 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	201
Review of foreign law journals	
José Vida Fernández, <i>Artificial Intelligence in Government: Risks and Challenges of Algorithmic Governance in the Administrative State</i> . "Indiana Journal of Global Legal Studies" 2023, vol. 30, no. 1 (by AGNIESZKA NAROŻNIAK)	221
Leah Ndimurwino, Michaela Jahnig, <i>The Impact of Climate Change in the Southern African Region and Statelessness</i> , "African Human Mobility Review" 2022, vol. 8, no. 3 (by AGNIESZKA NAROŻNIAK)	223
V. REPORTS AND INFORMATION	
Report on the International Scientific Conference "Public interest as a marker of the state's influence on economy and finance", Gdańsk, 26–27 October 2023 (by HANNA WOLSKA, MAGDALENA JAŚ-NOWOPOLSKA)	225

I. ARTYKUŁY

Karol Kiczka*

Unijne uwarunkowania publicznego prawa gospodarczego¹

EU determinants of public economic law

Abstract. The aim of the study is to present the influence and importance of European Union law on the development of public economic law in Poland. This impact was undoubtedly very significant – it changed in the pre-accession period and after Poland's accession to the EU and covered many areas.

The science of public economic law has long addressed current issues concerning the impact of EU law as well as the *acquis communautaire* of the European Union on the subject matter of this particular discipline of jurisprudence. The interest in European (EU) topics affected domestic legal studies as a whole and was, for understandable reasons, also applied by other scientific disciplines from their own respective research perspectives. Even in the previous socio-political-economic system, in the period of the Polish People's Republic, scholars dealing with current public economic law analyzed systemic and specific (detailed) issues of various types, which is confirmed by a review of the literature. Undoubtedly, this influence of legal norms and the EU *acquis*, both in the pre-accession period and then in the period of EU membership, has increased significantly and has transformed the legal order. These changes concern both the legal situation of entrepreneurs and the position (status) of public authorities, especially economic administration bodies, and the entire mechanism of implementing the multi-centric legal system in the social market economy. Substantive, procedural and organizational norms have been transformed, which at the same time sometimes required a revision of previous research attitudes. However, this has definitely

* University of Wrocław, Poland | Uniwersytet Wrocławski, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-3056-024X>, e-mail: karol.kiczka@uwr.edu.pl.

¹ Publikacja przygotowana w ramach Projektu GOSPOSTRATEG.IX-001G/22: „Opracowanie założeń zintegrowanego systemu gromadzenia i przetwarzania wiedzy ratowniczej dla faz: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy, na potrzeby ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności”.

opened up new prospects for scientific cognition and teaching in the university world and significantly influenced economic turnover.

Keywords: European Union – public economic law – multicentric law system

Wprowadzenie

W roku 2024 przypada jubileusz 20-lecia członkostwa naszego kraju w strukturach szczególnej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej (UE). Jest to czas, który skłania do różnych dyskusji, refleksji, podsumowań itp. związanych z tym wyjątkowo ważnym wydarzeniem w dziejach Rzeczypospolitej Polskiej (RP). W systemie prawa publicznego, obok prawa administracyjnego, mieści się również publiczne prawo gospodarcze. T. Rabska podkreśla, że w świetle współczesnego stanu prawodawstwa i nauki prawa publiczne prawo gospodarcze stanowi odrębną dyscyplinę naukową, znajdującą odzwierciedlenia w procesach tworzenia i stosowania prawa, w problematyce badawczej i pracach naukowych². Postuluje się, aby nie stosować zamiennie określeń „administracyjne” i „publiczne” prawo gospodarcze, ponieważ sama nazwa mogłaby sugerować różną pozycję w ramach dyscyplin naukowych. Inną kwestią, według T. Rabskiej, jest ustalenie merytorycznego zakresu tak nazwanych dyscyplin. W żadnym zaś przypadku nie chodzi o kwestionowanie głębokich związków naukowych publicznego prawa gospodarczego z prawem administracyjnym, które stanowiło jego pierwotne korzenie. Nie chodzi też o zaliczanie konkretnej materii wyłącznie do jednej czy drugiej dyscypliny, natomiast o nowe podstawowe założenia, wynikające z zasad ustroju gospodarczego. Nie chodzi również w jej opinii o stawianie sztywnych granic badaniom naukowym. Wręcz przeciwnie – zwłaszcza ze względu na złożoność „spraw gospodarczych” – istotne znaczenie mają prace interdyscyplinarne³. Dla badaczy zajmujących się publicznym prawem gospodarczym wzmiankowany jubileusz może być okolicznością m.in. do zwrócenia uwagi na stanowisko doktryny w obszarze oddziaływania *acquis communautaire*

² T. Rabska, *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze (kilka dyskusyjnych refleksji)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 586–587. Por. L. Kieres, *Pojęcie i zakres prawa administracyjnego gospodarczego*, w: A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 13.

³ T. Rabska, *Prawo administracyjne...*, s. 587.

uprzednio Wspólnot Europejskich (WE), dzisiaj Unii Europejskiej – czy jeszcze szerzej Rady Europy – na wskazywany w tytule opracowania szczegółowy odcinek jurysprudencji i przedmiot jego dociekań⁴. Poniższe rozważania przybliżają wybrane poglądy piśmiennictwa, służą wstępnej próbie odpowiedzi na pytanie: na jakie zagadnienia jurydyczne zwracano uwagę w pracach przede wszystkim nauki publicznego prawa gospodarczego w okresie przedakcesyjnym, a następnie członkostwa w UE i co z tego wynika? Publiczne prawo gospodarcze, które jak przekonująco akcentuje W. Małecki – jako kategoria pojęciowa o stosunkowo krótkiej historii, poszukuje własnej tożsamości i stara się kształtować swoją samodzielność. Ma ją z pewnością jako odrębna dyscyplina naukowa i dyscyplina dydaktyczna w obrębie prawoznawstwa⁵. Autor, analizując stanowisko jurysprudencji, wskazuje, że nauka publicznego prawa gospodarczego, korzystając z dorobku i doświadczeń innych szczegółowych nauk prawnych (przede wszystkim prawa administracyjnego), tworzy z powodzeniem „własne i oryginalne ujęcia” pojęć i instytucji prawnych⁶.

1. Publiczne prawo gospodarcze w okresie przedakcesyjnym i w okresie członkostwa w UE – uwagi ogólne

Jak zauważył L. Bar, droga do Wspólnoty Europejskiej jest stroma, trudna i długa. Stroma, ponieważ wysoko już zaszły te kraje, które kładły fundamenty pod Wspólnotę⁷. Trudna, bo trzeba pokonywać przeszkody polityczne, społeczne, ekonomiczne i prawne. Integracja ze Wspólnotą będzie więc procesem wymagającym wielu lat. W opinii autora upowszechnianie znajomości celu, organizacji i porządku

⁴ Por. m.in. *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku et al., Wrocław 2005; *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1 i 2, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014.

⁵ W. Małecki, *Struktury norm prawnych w publicznym prawie gospodarczym. Układy częściowe znamionowane powiązaniem subordynacji*, Warszawa 2023, s. 94. Por. T. Długosz, *Publiczne prawo gospodarcze i polityka gospodarcza*, w: *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. T. Długosza, K. Oplustila, Warszawa 2023, s. 21–43.

⁶ W. Małecki, op. cit., s. 95. Zob. też M. Kraśniewski, *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*, Warszawa 2023, s. 121–122.

⁷ L. Bar, *Kształtowanie ordynacji rynkowych. Rozważania w drodze do Wspólnoty Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 11, s. 39. Zob. A. Powalowski, *Przesłanki prawne wsparcia przedsiębiorców*, w: *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, pod red. K. Kiczki, W. Małeckiego, Wrocław 2022, s. 159–168.

prawnego Wspólnoty Europejskiej jest podstawowym warunkiem powodzenia włączenia się Polski do Wspólnoty. Ukształtowanie porządku prawnego w gospodarce narodowej, a zwłaszcza – jak pisał L. Bar – wypracowanie ordynacji rynkowej – jest w szczególności sposobem zależnym od poznania instytucji prawnych gospodarki rynkowej Wspólnoty. Przywoływany badacz zwracał uwagę, iż trzeba tu podjąć liczne i wielostronne działania. Teksty układów oraz przepisy wydawane przez organa Wspólnoty wymagają powszechnego udostępnienia w języku polskim. Nie wystarczy opublikowanie w „Dzienniku Ustaw” i „Monitorze Polskim”⁸.

Należy tutaj też przypomnieć, że opracowując projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego – jak wskazuje P. Winczorek – miała na względzie w szczególności fakt, że kraj nasz przygotowuje się zarazem do wstąpienia do Unii Europejskiej, a zatem zobowiązany będzie do przyjęcia w pełnym wymiarze *acquis communautaire*⁹. Uznano więc jego zdaniem, że Konstytucja winna stworzyć warunki umożliwiające Rzeczypospolitej Polskiej podjęcie bez przeszkód i bez konieczności dokonania jej głębokiej nowelizacji decyzji o akcesji do tej organizacji, a następnie o wprowadzeniu do porządku prawnego obowiązującego na terenie naszego państwa prawa, na jakim opierają się Wspólnota Europejska (Wspólnoty Europejskie) i Unia. W tym celu ukształtowano treść art. 90 i art. 91 Konstytucji. Przepisy te umożliwiły przeprowadzenie w 2003 r. ratyfikacji przez RP Traktatu Akcesyjnego i wraz z art. 9 ustawy zasadniczej stanowią konstytucyjnoprawną podstawę uznania norm pierwotnego i pochodnego prawa wspólnotowego (unijnego) za obowiązujące na terenie Polski¹⁰.

Nawiązanie systematycznych kontaktów przez Polskę z Unią Europejską przez zawarcie Układu Stowarzyszeniowego¹¹ – w opinii M. Grzybowskiego – zaowocowało potrzebą wykreowania jednostki

⁸ L. Bar, op. cit., s. 39.

⁹ P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 3. Zob. L. Garlicki, Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wojtowicza*, pod red. A. Kozłowskiego, Wrocław 2022, s. 119–131.

¹⁰ P. Winczorek, op. cit., s. 3.

¹¹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 XII 1991 r. (Dz.U. 1994 Nr 11, poz. 38 ze zm.), dalej „Układ Europejski”, „Układ Stowarzyszeniowy”.

administracji rządowej odpowiedzialnej za przygotowywanie, podtrzymywanie i koordynowanie współpracy z UE¹². Pierwszą tego typu instytucją było Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej powołane w strukturze Urzędu Rady Ministrów w 1992 r. Wśród zadań Biura znalazła się koordynacja przygotowania projektów pomocy przedakcesyjnej w ramach projektu PHARE. Wzmiankowane zadanie publiczne zyskało na znaczeniu po złożeniu w 1994 r. przez Polskę i Węgry wniosków o członkostwo w Unii Europejskiej¹³.

Z kolei C. Banasiński¹⁴, badając m.in. prawne problemy realizacji wspomnianego Układu Europejskiego, wskazywał, że sposoby zbliżenia, a także częściowo tempo tego procesu wynikają z celów Układu Europejskiego. Ta swoista umowa międzynarodowa różnicuje obowiązek zbliżenia ustawodawstwa polskiego do wymogów prawa wspólnotowego, wyodrębniając określone kategorie dziedzin o różnym zakresie swobody polskiego ustawodawcy w dostosowaniu prawa polskiego. Pozwala to wyróżnić jego zdaniem dziedziny, w których istnieje obowiązek pełnego ujednolicenia prawa polskiego w drodze recepcji rozwiązań prawa wspólnotowego (np. scalona nomenklatura towarowa). W innych dziedzinach Układ Europejski pozostawia pewien obszar swobody, nakładając obowiązek zagwarantowania nie identycznych, jak w prawie wspólnotowym, ale wyłącznie porównywalnych środków ochrony prawnej (tytułem przykładu – w obszarze własności intelektualnej). Najszerzy zakres swobody w realizacji obowiązku z art. 68 Układu Europejskiego obejmował zdaniem C. Banasińskiego szeroko rozumiane prawo gospodarcze, w którym Polska zobowiązana jest jedynie do zbliżenia swoich przepisów do aktualnego i przyszłego ustawodawstwa Wspólnot Europejskich. Dotyczy to przy tym także tych dziedzin prawa gospodarczego, które uznane zostały w art. 69 Układu Europejskiego za priorytetowe. C. Banasiński zwraca uwagę, że w wielu z nich brakuje w prawie europejskim pełnej integracji, jak np. w prawie podatkowym; niektóre zaś, jak np. prawo spółek, znajdują się dopiero w fazie tworzenia. W tych obszarach

¹² M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia konstytucyjne)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 16; J. Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021, s. 249–262.

¹³ Ibidem.

¹⁴ C. Banasiński, *Prawne problemy realizacji Układu Europejskiego*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 6, s. 36.

Polska może orientować się swobodnie na różne opcje rozwiązań funkcjonujących w państwach członkowskich Wspólnot; nie ma też przeszkód w wyborze własnego modelu określonych rozwiązań prawnych. Ponadto zdaniem autora w myśl postanowień Układu Europejskiego, istnieje również grupa dziedzin, w których Polska zobowiązana jest przede wszystkim do podjęcia określonych działań organizacyjnych, jak np. w sferze współpracy kulturalnej czy współdziałania w zwalczaniu handlu narkotykami, gdzie zbliżanie przepisów jest pochodnym etapem podjętych działań¹⁵.

W okresie przedakcesyjnym M. Wyrzykowski akcentował zagadnienie oddziaływania regulacji prawnomiędzynarodowych na obszar prawa wewnętrznego normującego stosunki społeczne związane z gospodarowaniem (działalnością gospodarczą)¹⁶. Należy zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od regulacji materii czysto politycznych sfera suwerenności decyzji organów państwowych w sferze gospodarowania jest bardziej ograniczona. Wynika to z obiektywnego charakteru praw ekonomicznych rządzących gospodarką, a dalej, zdaniem M. Wyrzykowskiego, w przypadku Polski – z sytuacji zastanej oraz z uwarunkowań międzynarodowych. Wszelka działalność legislacyjna państwa w sferze gospodarczej na poziomie zarówno ustawowym, jak i aktów wykonawczych nie może nie uwzględniać regulacji normatywnej obowiązującej w ówczesnej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej¹⁷.

Jeśli chodzi o porządek prawny publicznego prawa gospodarczego w warunkach członkostwa Polski w UE, jak celnie podkreśla T. Długosz¹⁸, to można stwierdzić, że najważniejszymi efektami skomplikowanych procesów europejskich są: (1) zastępowanie lub „wypieranie” przepisów prawa krajowego przez regulacje ponadpaństwowe; (2) zmiana lub uchylanie norm krajowych przez pracodawcę krajowego w związku z regulacjami ponadpaństwowymi; (3) zmiana sposobu wykładni przepisów prawa krajowego w związku z regulacjami ponadpaństwowymi. Autor zasadnie akcentuje, że w miejsce jedyne go zwartego krajowego porządku prawnego opartego na hierarchicznej strukturze źródeł prawa zaczynają obowiązywać na jednym terytorium normy prawne

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, w: *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, pod red. H. Suchockiej, Warszawa 1992, s. 45.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ T. Długosz, *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, s. 141.

pochodzące z różnych „centrów decyzyjnych”, w związku z czym mówi się o tzw. systemie multicentrycznym¹⁹.

W kulturze prawnej kontynentu europejskiego, ściślej, w przyjętej również i w Polsce koncepcji niemiecko-austriackiej opartej na prawie rzymskim istota prawa publicznego, jego treść, zakres, swoiste konstrukcje, wynikają – jak akcentuje A. Chełmoński – z jego funkcji tworzenia podstaw do realizacji interesu publicznego m.in. przez określanie praw i obowiązków jednostek w tym zakresie, tworzenie władzy publicznej i regulowanie jej działania, a zwłaszcza korzystania z władztwa publicznego²⁰. Nie wchodząc tu w dalekie antecedencje kształtowania się współczesnej doktryny władzy publicznej i władztwa publicznego, warto przypomnieć, pisze dalej przywoływany autor, że w nowoczesnej, oświeceniowej i postoświeceniowej koncepcji jako pewne, oczywiste już aksjomaty przyjęto, że społeczeństwo cywilne musi mieścić się w pewnej strukturze prawno-organizacyjnej, że trwałość tej struktury zabezpieczona jest środkami władczymi, że organy władzy publicznej stanowiące elementy tej struktury i będące emanacją społeczeństwa cywilnego mają organizować i wykonywać te zadania społeczne, które przerastają możliwości tego społeczeństwa i jego członków, że waga tych funkcji i ich charakter wymagają dla ich wykonania wyposażenia tych organów w środki materialne (*dominium*) i we władztwo publiczne (*imperium*), że wreszcie władztwo publiczne jest więc dla organów władzy publicznej atrybutem o charakterze instrumentalnym. Inaczej mówiąc, władztwo publiczne uzasadnione jest celem, jaki społeczeństwo wyznacza organom władzy publicznej. Tym celem jest oczywiście – jak podkreśla A. Chełmoński – realizacja dobra publicznego, a jego treść wyznaczają wartości przyjęte w danym społeczeństwie i w danym czasie²¹.

Dla rzeczników rozbudowy interwencjonizmu państwowego – jak uwypuklał A. Wasilkowski – integracja europejska była i jest dobrą okazją do przenoszenia różnych narzędzi interwencyjnych ze szczebla krajowego na szczebel międzynarodowy²². Integracja ma zapewnić

¹⁹ Ibidem.

²⁰ A. Chełmoński, *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, w: *Zasady prawa gospodarczego. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Gospodarczego Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Sobótka, 10–12 września 1998*, pod red. A. Śmiei, Wrocław 1999, s. 39.

²¹ Ibidem.

²² A. Wasilkowski, *Źródła prawa, kompetencje organów Wspólnot Europejskich w zakresie tworzenia prawa, stosowanie prawa wspólnotowego*, „*Studia Prawnicze*” 1996, nr 1–4

odnośnym narzędziom znacznie większą skuteczność, a także służyć obronie integracji regionalnej przed konkurencją światową. Podkreślana materia – w opinii A. Wasilkowskiego – kładzie oczywiście silny akcent na rolę państw i organizacji międzynarodowych. Te ostatnie powinny być wyposażone w rozległe kompetencje w zakresie polityki interwencjonizmu państwowego. W omawianym kontekście w pełni należy podzielić pogląd autora, iż uprawnienie organizacji międzynarodowej do stanowienia prawa dla państw i obowiązujące na ich obszarach rysuje się jako logiczna konsekwencja takiej koncepcji²³.

Do sytuacji państwa członkowskiego UE, którym jest Rzeczpospolita Polska, jak trafnie stwierdza C. Kosikowski, odnoszą się równocześnie wszystkie trzy rodzaje współczesnego interwencjonizmu w gospodarce: międzynarodowy, unijny i państwowy²⁴. Pozostają one według autora w związku współlistnienia i zależności oraz się uzupełniają. Interwencjonizm międzynarodowy i unijny nie pozbawiają racji bytu interwencjonizmu krajowego wykonywanego przez państwa członkowskie UE. Jest to jednak interwencjonizm inny niż tradycyjny interwencjonizm państwowy z XIX i pierwszej połowy XX wieku. Zadaniem współczesnego państwa jest bowiem osiągnięcie poziomu cywilizacyjnego rozwiniętych państw²⁵. Dlatego jego obowiązkiem powinno być dążenie do uzyskania członkostwa w najważniejszych organizacjach międzynarodowych i integracyjnych oraz ratyfikowanie innych, ważnych z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki umów międzynarodowych. Współczesny interwencjonizm państwowy polega zatem w opinii C. Kosikowskiego na wdrażaniu do prawa i praktyki krajowej standardów rozwiązań ustalonych w ramach prawa interwencjonizmu międzynarodowego i unijnego. Wiąże się też z koniecznością uzupełniania pewnych rozwiązań w drodze regulacji krajowych, jeśli zezwalają na to przepisy prawa międzynarodowego i unijnego²⁶.

(127–130), s. 11. Także A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, s. 412–416.

²³ Ibidem.

²⁴ C. Kosikowski, *Interwencjonizm państwa członkowskiego Unii Europejskiej w gospodarce*, w: *Współczesne funkcje państwa...*, s. 115.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

2. Wpływ Układu Europejskiego na traktowanie inwestorów zagranicznych w Polsce

Natomiast M. Zdyb, analizując sytuację prawną przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych w świetle prawa działalności gospodarczej, podkreślał zagadnienia wiążące się ze stosowaniem Układu Europejskiego²⁷. Zasada równości w zakresie działalności przedsiębiorców zagranicznych, jak akcentuje autor, najpełniej może być realizowana w odniesieniu do państw członków Unii Europejskiej w związku z podpisaniem Układu Europejskiego oraz rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych między Unią Europejską a Polską. Zasada ta – jak zaznacza M. Zdyb – pozostaje w bezpośrednim związku z regułą asymilacji, oznaczającą, że przedsiębiorcy zagraniczni wywodzący się z krajów Unii Europejskiej powinni być traktowani na zasadach nie mniej korzystnych niż przedsiębiorcy polscy (zasada standardu narodowego). Oczywiście zasada ta ma znaczenie tylko wtedy, gdy w stosunku do przedsiębiorców polskich działających w krajach Unii Europejskich stosowana jest zasada wzajemności. Niewątpliwie, jak pisze dalej autor, dla określenia zasad działalności przedsiębiorców zagranicznych w Polsce w związku z procesem zmierzającym do uzyskania przez Polskę członkostwa Unii Europejskiej coraz większego znaczenia nabiera zarówno pierwotne, jak i wtórne prawo Wspólnot Europejskich, które wprawdzie jeszcze Polski nie wiąże, ale proces integracji wymaga brania go pod uwagę²⁸.

Układ Europejski, w zapatrywaniu M. Królikowskiej-Olczak, w Polsce miał szczególne znaczenie dla problematyki inwestycji zagranicznych²⁹. Układ Europejski określa bowiem zobowiązania Polski w zakresie regulacji prawnej przepływu usług i kapitału oraz wiążącego się z nimi zakładania przedsiębiorstw, a także co do popierania i ochrony inwestycji. Doniosłość postanowień odnośnej umowy międzynarodowej sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy i na ile uległa zmianie sytuacja prawna zagranicznych osób fizycznych i prawnych pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej, angażujących się kapitałowo w podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Powyższe

²⁷ M. Zdyb, *Przedstawicielstwa przedsiębiorstw zagranicznych w świetle nowej ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, w: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 714.

²⁸ Ibidem, s. 714–716.

²⁹ M. Królikowska-Olczak, *Podjęmowanie działalności gospodarczej w Polsce przez podmioty zagraniczne w świetle Układu Europejskiego*, „*Studia Prawno-Europejskie*” 1998, t. 3, s. 130.

skłania do oceny obowiązującego ustawodawstwa pod kątem owych zobowiązań oraz ustalenia, które z aktualnych rozwiązań prawnych nie odpowiadają przyjętym zasadom w Układzie Europejskim. Zdaniem M. Królikowskiej-Olczak rozważania merytoryczne, dotyczące konsekwencji Układu Europejskiego dla prawnej regulacji inwestowania kapitału zagranicznego w zakresie objętym tematem sprowadzić można do dwóch zagadnień: zakładania przedsiębiorstw oraz ochrony inwestycji³⁰.

W odniesieniu np. do ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym³¹ piśmiennictwo akcentowało, że stanowiła ona wyraz odchodzenia ustawodawcy od restrykcyjnego reżimu prawnego inwestycji zagranicznych³². W opinii A. Borkowskiego warto zauważyć, że inwestorzy zagraniczni zostali co do zasady poddani tym samym regulacjom prawnym, co podmioty polskie, tzn. ustawie o działalności gospodarczej i kodeksowi handlowemu. W okresie obowiązywania ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym zauważyć można gwałtowny wzrost inwestycji kapitału zagranicznego w kraju. Niemniej autor pisze, że ustawa nie odpowiadała jednak wymogom stawianym dla tego typu regulacji w Unii Europejskiej. Polska, ubiegając się o członkostwo w strukturach UE, stanęła przed obowiązkiem dokonania istotnych modyfikacji wewnętrznego prawa gospodarczego. Wprowadzona ustawą z dnia 29 marca 1996 r.³³ nowelizacja ustawy była wynikiem procesu dostosowywania polskiego prawa do standardów unijnych. Głównym wyznacznikiem wprowadzonych zmian były postanowienia Układu Europejskiego, a w szczególności przewodnia zasada traktowania narodowego. Konsekwencją wspomnianej nowelizacji – w mniemaniu A. Borkowskiego – była modyfikacja zakresu przedmiotowego ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym, która określała warunki uczestniczenia przez podmioty zagraniczne w dochodach z prowadzenia przedsiębiorstw na terytorium RP³⁴. Także J. Grabowski podkreślał, że cała ustawa z 1991 r. – mimo znacznej liberalizacji jej rozwiązań dokonanej nowelą z dnia 29 marca 1996 r. – stanowi w istocie relikwyt charakterystycznej dla byłych państw socjalistycznych koncepcji odrębnej regulacji prawnej działalności

³⁰ Ibidem.

³¹ Ustawa z dnia 14 VI 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. 1997 Nr 26, poz. 143 ze zm.).

³² A. Borkowski, *Zagraniczne podmioty działalności gospodarczej*, w: A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2008, s. 211.

³³ Dz.U. 1996 Nr 45, poz. 199.

³⁴ A. Borkowski, op. cit., s. 211.

gospodarczej inwestorów zagranicznych. Układ Europejski ze Wspólnotami Europejskimi, czyli umowa o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotami Europejskimi, w zapatrywaniu J. Grabowskiego, „nakłada na nasze państwo obowiązek zapewnienia w określonym czasie równoprawnego (narodowego) traktowania w prawie wewnętrznym podmiotów gospodarczych wywodzących się z krajów członkowskich Unii Europejskiej z podmiotami krajowymi [...]”³⁵.

Doktryna badała znaczenie Układu Europejskiego również w kontekście ochrony prawnej przywoływanych wyżej podmiotów zagranicznych w świetle ustawodawstwa gospodarczego. Analizując postanowienia Układu Europejskiego dotyczące ochrony inwestycji (mienia), należy przypomnieć – zdaniem B. Popowskiej³⁶, iż obowiązująca wtedy ustawa o spółkach z udziałem zagranicznym opracowywana była równolegle z toczącymi się negocjacjami na temat Stowarzyszenia. Niewątpliwie miało to wpływ na przyjęcie w ustawie rozwiązań prawnych, które antycypują podjęte w Układzie Europejskim zobowiązania odnośnie do wprowadzenia wolności związanych z gospodarką rynkową.

Istotnych ustaleń w zajmującym nas przedmiocie dokonał także C. Kosikowski³⁷. Przygotowania Polski do integracji europejskiej nie mogą – jak zauważał na kanwie rozważań poświęconych wybranym problemom implementacji prawa integracji w polskim prawie finansowym i gospodarczym – jednak ograniczać się tylko do zbliżania prawa krajowego do prawa UE. Wydaje się, że należy liczyć się z tym, iż w toku dokonywania oceny zbieżności prawa polskiego z prawem UE mogą być zgłaszane różnego rodzaju zastrzeżenia, zwłaszcza co do niepełnego jeszcze zbliżenia prawa polskiego do wymogów porządku prawnego UE. W tym momencie należałoby dysponować odpowiednimi argumentami, które mogą wiele wyjaśnić i złagodzić stawiane zarzuty. W jego opinii należałoby ich upatrywać w znajomości rzetelnej analizy stanu zharmonizowania prawa krajowego innych państw członkowskich z prawem UE. Pobieżna bowiem analiza stanu prawnego obowiązującego

³⁵ J. Grabowski, Ocena rozprawy doktorskiej K. Kiczki *Struktura prawna zezwolenia na utworzenie spółki z udziałem zagranicznym*, Wrocław 1997, s. 1–2.

³⁶ B. Popowska, *Ochrona prawna podmiotów zagranicznych w świetle ustawodawstwa gospodarczego (ujęcie publicznoprawne)*, Poznań 1996, s. 188.

³⁷ C. Kosikowski, *Wybrane problemy implementacji prawa integracji w polskim prawie finansowym i gospodarczym*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Miki, Toruń 1998, s. 183. Por. C. Kosikowski, *Problemy harmonizacji polskiego prawa finansowego z prawem Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 70.

w tych krajach wskazuje, że – co istotne – najbardziej zaawansowane w procesie harmonizacji są te państwa, które najpóźniej przystępowały do UE. Aby jednak dysponować takimi argumentami, trzeba by w większym niż dotychczas stopniu zająć się analizą porównawczą rozwiązań prawnych państw członkowskich UE. Nie wystarczy zatem koncentrować się jedynie na samym prawie UE. W nauce zdaje się natomiast panować właśnie taka tendencja – niewychodząca poza badanie prawa Unii. Programy nauczania na studiach prawniczych i administracyjnych powinny być tak ułożone, aby przewidywały obok prawa europejskiego (unijnego) specjalistyczne wykłady monograficzne z zakresu prawa Unii Europejskiej, a także nakazywały uwzględnienie jego fragmentarycznych wątków w ramach poszczególnych przedmiotów kursowych³⁸. Prawa europejskiego – zdaniem C. Kosikowskiego – nie można bowiem traktować odrębnie od tych przedmiotów, lecz ukazywać je w ścisłym związku z prawem krajowym³⁹.

Realizowanie Układu Europejskiego – jak zauważył S. Sołtysiński – wymaga daleko idących zmian ustawodawstwa polskiego, zwłaszcza w zakresie zbliżenia naszego prawodawstwa gospodarczego do standardów EWG (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej)⁴⁰. Nie jesteśmy zobowiązani do, jak określa autor, „niewolniczego” kopiowania prawa wspólnotowego (unijnego), gdyż umowa nakłada na nas obowiązek zbliżenia (*approximation*) ustawodawstwa i to w zasadzie w okresie 10 lat, chociaż negocjatorzy byli zgodni, że termin ten nie jest bezwzględnie wiążący. Przepisy przejściowe nowych ustaw polskich mogą w jego opinii więc przewidywać wejście w życie rozwiązań docelowych, opartych na wzorcach EWG, dopiero po upływie kilku lat. Ponadto z ważnych przyczyn można modyfikować standardy EWG, unikając jedynie całkowitej, jak pisze dalej autor, „niekompatybilności” polskich rozwiązań z prawem Wspólnoty⁴¹. Obowiązek zbliżenia ustawodawstwa dotyczy jedynie tych dziedzin, w których obowiązuje jednolite prawo lub wytyczne EWG albo gdy strony zobowiązały się do przystąpienia do określonych konwencji

³⁸ C. Kosikowski, *Wybrane problemy implementacji prawa integracji w polskim prawie finansowym i gospodarczym*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych / The implementation of the law of the European integration in national legal orders*, pod red. C. Miki, Toruń 1998, s. 200.

³⁹ Ibidem. Zob. też K. Kokocińska, A. Trela, *Publiczne prawo gospodarcze w orzecznictwie*, Poznań 2011, s. 15.

⁴⁰ S. Sołtysiński, *Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi (problematyka prawna i ekonomiczna)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 6, s. 21.

⁴¹ Ibidem.

międzynarodowych. Polska powinna także jak najszybciej wprowadzić takie zmiany w prawie wewnętrznym, które doprowadzą do wzmocnienia prawa antymonopolowego i ograniczenia możliwości nadużywania praw własności intelektualnej na drodze ograniczania tzw. importu paralelnego i izolacji naszego rynku. Szczególnie pilne wydaje się wprowadzenie konstrukcji wyczerpania praw własności intelektualnej na obszarze każdej strefy wolnego handlu, której członkiem jest RP. Są bowiem według S. Sołtysińskiego dziedziny, w których EWG może nie być zainteresowana szybką recepcją własnych rozwiązań prawnych przez ustawodawstwo państwa stowarzyszonego. Chodzi zwłaszcza o te instytucje prawne konkurencji, które ograniczają dotychczasową swobodę działania lub dominującą pozycję podmiotów zagranicznych na rynku polskim⁴².

Przedsiębiorca zagraniczny, aktualnie w warunkach funkcjonowania RP w strukturach UE, jest według L. Kieresa szczególną kategorią przedsiębiorcy⁴³. Ujęcie statusu przedsiębiorcy zagranicznego jest osadzone współcześnie przede wszystkim w regulacjach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (art. 49 oraz art. 56). Swoboda przedsiębiorczości (wolność działalności gospodarczej) przejawia się także w prawie do wyborów formy organizacyjnej działalności gospodarczej. Źródłem wyróżnienia kategorii przedsiębiorców zagranicznych jest ujęcie przedsiębiorczości w prawie UE, w opinii przywoływanego autora, w wymiarze działalności pierwotnej lub wtórnej. Przedsiębiorca zagraniczny jest to podmiot, który uzyskał status przedsiębiorcy w prawie obcym. Przedsiębiorca zagraniczny jest więc szczególną kategorią osoby zagranicznej, a każda z kategorii osób zagranicznych może uzyskać status przedsiębiorcy zagranicznego w Polsce, chyba że prawo Unii Europejskiej lub prawo statusu osobowego jednostki nie zezwala na wykonywanie działalności gospodarczej poza wskazanym państwem⁴⁴. Jednocześnie L. Kieres akcentuje, że pola badawcze w sferze publicznoprawnego statusu europejskich zgrupowań gospodarczych jako przedsiębiorcy zagranicznego można oceniać w kategoriach właściwych dla spekulacji czysto teoretycznych czy gry intelektualnej. Autor natomiast przyjmuje, że dotyczą one jednak podstawowych

⁴² Ibidem. Zob. też M. Raduła, *Prywatyzacja podmiotów leczniczych a prawo do ochrony zdrowia*, Wrocław 2021, s. 119–152.

⁴³ L. Kieres, *Przedsiębiorcy zagraniczni*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2018, s. 251.

⁴⁴ Ibidem.

problemów, z którymi będzie konfrontowany ustawodawca i nauka publicznego prawa gospodarczego w miarę wzrostu zainteresowania formami przedsiębiorczymi na rynku wewnętrznym UE⁴⁵.

3. Ochrona konkurencji i konsumentów w świetle Układu Europejskiego i prawa unijnego

Jednym z najbardziej istotnych elementów fundamentalnej transformacji polskiego ustroju gospodarczego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku było zdaniem T. Skoczego uznanie konkurencji, jako metody alokacji czynników produkcji oraz czynnika wymuszającego najbardziej efektywny sposób działania przedsiębiorców, za jedną z najważniejszych zasad działalności gospodarczej⁴⁶. W konsekwencji już na początku lat 90. uchwalono ustawę promującą i chroniącą konkurencję na rynku polskim, utworzono organy odpowiedzialne za jej stosowanie oraz opracowano i wdrożono programy wspierania rozwoju konkurencji. W tym samym czasie dążenie do regionalnej integracji stało się istotnym celem polityki Rzeczypospolitej Polskiej. Dążenie to doprowadziło stosunkowo szybko zwłaszcza do zawarcia Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, na mocy którego Polska zobowiązała się m.in. do podjęcia najlepszych starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem WE. Specyficzną cechą wspólnotowego prawa konkurencji jest to, że ma ono – w zapatrywaniu T. Skoczego – bezpośrednio zastosowanie w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Nie ma zatem w okresie stowarzyszenia i nie będzie w momencie wstąpienia do UE potrzeby wprowadzania do prawa polskiego reguł konkurencji wynikających z traktatów założycielskich WE oraz z rozporządzeń Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej. Obowiązek taki nie ciążył i nie ciąży także na obecnych członkach Unii Europejskiej⁴⁷.

⁴⁵ Ibidem, s. 253.

⁴⁶ T. Skoczny, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie antymonopolowego prawa materialnego*, w: *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, pod red. P. Saganka, T. Skoczego, Warszawa 1999, s. 137–139. Zob. M. Pawełczyk, *Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2018, s. 669–687.

⁴⁷ T. Skoczny, op. cit., s. 137–139.

E. Piontek w wyniku analizy ówczesnego prawa konkurencji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej akcentuje, że wiedza o tym może być szczególnie przydatna naszym legislatorom oraz służbom polskiego handlu zagranicznego i przedsiębiorstwom działającym na tamtejszych rynkach⁴⁸. Należyte uwzględnienie w polskim prawie i praktyce płynących stąd wniosków należy uznać za jedną z ważnych przesłanek prowadzenia w sposób właściwy działalności gospodarczej w stosunkach z głównymi partnerami zachodnimi. Tymczasem – w opinii autora – bywa, że co najmniej niektóre z praktyk uznawanych za bezprawne *per se* w EWG, USA i większości innych systemów prawnych ochrony konkurencji wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych poczytywane są u nas za przejaw „odpowiedzialnej”, „mądrej” czy „racjonalnej” polityki gospodarczo-handlowej i coś najzupełniej „naturalnego”. Myślenie tymi kategorialni, a tym bardziej opieranie na nich działalności praktycznej wypada tymczasem – zdaniem E. Piontki – uznać za chybione, a co gorsza – szkodliwe⁴⁹.

Wpływ prawa unijnego (wspólnotowego) analizował K. Horubski w kontekście charakteru prawnego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej uprawniającego do korzystania z pomocy publicznej. Autor pisze, że zezwolenie strefowe stanowi podstawę do korzystania z regionalnej pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. a) i c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TUWE). Pomoc publiczna dla przedsiębiorcy działającego w specjalnej strefie ekonomicznej udzielana jest w formie zwolnień podatkowych od podatku obciążającego dochody uzyskane z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy w ramach zezwolenia (podatku dochodowego od osób prawnych lub fizycznych). Przedstawiana forma przysparzania przedsiębiorcy korzyści finansowych ze środków państwowych bywa określana – zdaniem K. Horubskiego – mianem subwencji ochronnych, zmniejszających koszty działalności przedsiębiorcy. Wielkość i warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom inwestującym w strefie określone są w rozporządzeniach ustanawiających specjalne strefy ekonomiczne. Warunkiem uzyskania pomocy publicznej, jak podkreśla autor, jest

⁴⁸ E. Piontek, *Prawo konkurencji EWG*, Warszawa 1984, s. 280.

⁴⁹ Ibidem. Zob. R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Przepisy ograniczające konkurencję w aktach prawa miejscowego*, w: *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, pod red. K. Kiczki, T. Kocowskiego, W. Małeckiego, Wrocław 2018, s. 291–302.

przeprowadzenie na obszarze specjalnej strefy ekonomicznej nowej inwestycji lub utworzenie w związku z tą inwestycją nowych miejsc pracy⁵⁰.

W ujęciu modelowym pojęcie konsumenta w obrębie rynku wewnętrznego UE, jak pisze M. Szydło, próbuje się też wyznaczyć poprzez przeciwstawienie transakcji konsumenckiej transakcji profesjonalnej⁵¹. Trudność takiego przeciwstawienia jego zdaniem bierze się wszakże stąd, że konkretne towary lub usługi mogą być przecież nabywane w celach mieszanych, które trudno jest jednoznacznie zakwalifikować. Ponadto podmiot, który co do zasady działa w celu konsumenckim lub mieszanym, może na tle konkretnej transakcji zmierzać do zupełnie innych celów niż te z zasady mu przyświecające. Biorąc pod uwagę m.in. powyższe trudności, niektórzy autorzy słusznie, w opinii M. Szydły, chyba wątpią w potrzebę zasadności wypracowania jednej, uniwersalnej definicji konsumenta. Formułowanie definicji legalnych terminów „konsument” powinno następować w konkretnych aktach normatywnych na ich ścisły (związany z ich celami) użytek, bez pretendowania przez takie definicje do miana definicji jedynych i powszechnych⁵². Uniwersalna definicja konsumenta, jak podkreśla autor, nie występuje w prawie unijnym, poszczególne dyrektywy zawierają bowiem nieco różniące się od siebie definicje tego pojęcia. Natomiast w prawie polskim pojęcie konsumenta jest zdefiniowane przede wszystkim w Kodeksie cywilnym, co rodzi też określone kwestie praktyczne podnoszone przez autora⁵³.

Nie tylko zdawkowo przywoływana wyżej tematyka konkurencji czy ochrony konsumentów jest pod wpływem *acquis communautaire* – występuje tutaj cała gama kwestii szczegółowych przynależnych do publicznego prawa gospodarczego. Tytułem przykładu: państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska, jak wynika z analiz S. Biernata, korzystają w szerokim zakresie z możliwości przyjęcia własnej polityki co do kształtowania treści przepisów prawnych w dziedzinie prowadzenia gier hazardowych⁵⁴. Restrykcyjne przepisy mogą powodować nawet znacz-

⁵⁰ K. Horubski, *Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej uprawniającego do korzystania z pomocy publicznej*, w: *Środki publicznego prawa gospodarczego*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2007, s. 41.

⁵¹ M. Szydło, *Konsument*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 416.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, s. 417.

⁵⁴ S. Biernat, *Działalność gospodarcza poddana reglamentacji w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (na przykładzie prowadzenia gier hazardowych)*, w: *Praworzędność*,

ne ograniczania wolności działalności gospodarczej (w perspektywie konstytucyjnej) i swobód rynku wewnętrznego (w perspektywie prawa unijnego). Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS) pozwala, w opinii przywoływanego autora, na formułowanie prognoz co do tego, czym może się kierować ustawodawca bez narażania się na ryzyko zakwestionowania prawa krajowego przez Trybunał. Trudniejsze do jednoznacznego wyznaczenia w praktyce mogą się okazać wymagania wynikające z zasady zakazu dyskryminacji, a zwłaszcza zasady proporcjonalności. Analiza orzecznictwa TS w opinii S. Biernata przynosi jednak pozytywne wskazówki w tej materii⁵⁵.

4. Właściwość organów państw członkowskich i ich kompetencje w kontekście prawa unijnego

Piśmiennictwo badało zagadnienia wyłączności jurysdykcji Wspólnoty Europejskiej w sprawach połączeń przedsiębiorców w kontekście uprawnień właściwych organów państw członkowskich. S. Dudzik podkreślał, że kwestie wzajemnego stosunku ustawodawstwa państw członkowskich do regulacji europejskich oraz uprawnień państw członkowskich w stosunku do organów Wspólnoty Europejskiej są jednym z ważnych punktów debaty wokół obecnego i przyszłego kształtu prawa europejskiego⁵⁶. Analizowane rozporządzenie wydaje się zdaniem autora dobrym przykładem wskazującym na kierunek przejmowania przez organy Wspólnoty Europejskiej kompetencji krajowych organów antymonopolowych w związku z utworzeniem jednolitego rynku europejskiego. Autor podkreśla, że w opinii samej Komisji Europejskiej pożądane wydaje się nawet dalsze rozszerzanie jej jurysdykcji na połączenia niewchodzące dotychczas w zakres rozporządzenia, albowiem wiele z nich wywiera istotny wpływ na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym jako pewnej całości, a nie tylko na poszczególnych rynkach odrębnych. Postulowane wzmocnienie pozycji organów WE

decentralizacja, przedsiębiorczość..., s. 427. Zob. D. Chaba, *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018, s. 24–29.

⁵⁵ Ibidem, s. 428.

⁵⁶ S. Dudzik, *Zasada wyłączności jurysdykcji Wspólnoty Europejskiej w sprawach połączeń przedsiębiorstw a uprawnienia państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 187. Por. też A. Cieśliński, E. Bobin-Dobrzańska, *Dopuszczalność stosowania środków tymczasowych wobec uchyleń zobowiązaniom państwa członkowskiego UE*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna...*, s. 523–542.

przejawia się również dodatkowo w propozycji – jak zaznacza S. Dudzik – utworzenia odrębnego organu w ramach Wspólnoty Europejskiej, właściwego w sprawach prawa konkurencji, a szczególnie w sprawach połączeń. Byłby to również kolejny krok w kierunku ograniczenia wpływów interesów krajowych na działania organów Wspólnoty Europejskiej w sprawach naruszenia zasad wolnej konkurencji, a więc sprzyjałoby równocześnie rozwojowi rynku europejskiego jako jednolitego obszaru gospodarczego⁵⁷.

Z kolei na gruncie rozważań poświęconych integracji obszarów władzy wykonawczej z Unią Europejską T. Rabska uwypuklała sytuację samorządu terytorialnego⁵⁸. Autorka pisze, że obecnie coraz wyraźniej liczy się jakość i skuteczność zarządzania sprawami publicznymi i publicznym majątkiem. Jeżeli tak się spojrzy na to zagadnienie, to opinia ta w całej rozciągłości odnosi się także do polskiej krajowej administracji publicznej, której głównym nerwem jest samorząd terytorialny. Można więc twierdzić, akcentuje dalej T. Rabska, że to właśnie administracja publiczna odgrywa i będzie odgrywała decydującą rolę w procesie integracji europejskiej⁵⁹. W zapatrywaniu autorki wymaga to silnego podkreślenia, ponieważ w ferworze wielkich dyskusji nad fundamentalnymi i innymi mniej ważnymi sprawami przystąpienia Polski do Unii Europejskiej problem ten zdaje się w ogóle uchodzić powszechnej uwadze, nie jest podnoszony i nie budzi też większego zainteresowania. Przy czym, przy panujących tendencjach centralistycznych, nie jest doceniana w tym zakresie rola administracji samorządowej. A to właśnie samorząd będzie w pierwszej linii wdrażał w praktyce nowe regulacje prawne. Z punktu widzenia prawa unijnego i procesów dostosowawczych na płaszczyźnie tej powstaje wiele problemów i to w każdym obszarze negocjacji prowadzonych z organami Unii Europejskiej. Jest to szeroki zakres spraw, a każda z nich jest wieloaspektowa⁶⁰.

Piśmiennictwo przedmiotu uwypuklało wykształcenie w strukturze organizacyjnej administracji publicznej krajowych organów administracji gospodarczej – pod jednoznacznym wpływem prawa unijnego. Na podkreślenie zasługuje w tym miejscu fakt, że regulatorzy – jak

⁵⁷ S. Dudzik, op. cit., s. 187.

⁵⁸ T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 3.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem. Także G. Klich, *Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego*, Warszawa 2016, s. 173–212.

piszą K. Jaroszyński i M. Wierzbowski – mogą być traktowani jako forma wykonywania administracji europejskiej⁶¹. Utworzenia niezależnych organów regulacyjnych o tak obszernych kompetencjach wymagały przepisy unijne, które zakładają, że ich istnienie przyczyni się do rozwoju konkurencji i rynku wspólnego poprzez wzajemną współpracę państw członkowskich oraz ich współpracę z Komisją Europejską. Przykładowo, w opinii autorów, implementacja dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE25 determinuje istnienie krajowego organu administracji publicznej – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej determinuje powołanie krajowego organu administracji publicznej – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przepisy rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i art. 82 Traktatu zdaniem przywoływanych autorów wymagają powołania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ustanowienie Komisji Nadzoru Finansowego nastąpiło na drodze implementacji różnych dyrektyw. We wszystkich tych przypadkach – według K. Jaroszyńskiego i M. Wierzbowskiego – przepisy unijne nakładają obowiązek istnienia organu o określonych kompetencjach, bez określenia jego nazwy i relacji z innymi organami państwowymi⁶².

Także Z. Kmiecik w toku prowadzonej analizy uwypuklał, iż szczególnie doniosłym w skutkach zarówno dla przyszłości organów regulacyjnych w Polsce, jak i interesów państwa było skierowanie przez Komisję Europejską do rządu polskiego umotywowanej opinii wydanej na podstawie art. 226 TUWE⁶³. Wzmiankowana opinia zawierała zastrzeżenia dotyczące niewłaściwej transpozycji przepisów dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności

⁶¹ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 310.

⁶² Ibidem, s. 310.

⁶³ Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 15. Por. H. Gronkiewicz-Waltz, *Uwarunkowania osiągnięcia spójności Konstytucji RP, ustawy o NBP i traktatu lizbońskiego*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna...*, s. 143–158.

elektronicznej, a w szczególności, co uwypukla Z. Kmiecik, jej art. 3 ust. 2 i 3, wprowadzającego wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych oraz bezstronnego i jawnego wykonywania przez nie swoich kompetencji. Ulokowane w odnośnej opinii zarzuty dotyczyły przepisów krajowego ustawodawstwa, które nie zapewniły kadencyjnego pełnienia funkcji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i nie określiły wykazu okoliczności uzasadniających jego odwołanie. Jak zaznacza autor, zdaniem Komisji Europejskiej uregulowania w tym przedmiocie nie stworzyły wystarczających gwarancji oddzielenia funkcji operatywnego zarządu od funkcji regulacji. Artykułowane wyżej czynniki, jak wynika z przedmiotowej opinii, przesądziły o uzależnieniu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej od Prezesa Rady Ministrów. Ten ostatni, mając swobodę odwołania w każdej chwili Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej bez podania przyczyn, zachował wpływ na jego decyzje. W związku z powyższym oceniono, że – jak wzmiankuje Z. Kmiecik – utrzymywanie tego stanu rzeczy narusza dyrektywę 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, zwłaszcza gdy Skarb Państwa posiada znaczne udziały w spółkach telekomunikacyjnych. Tym samym – co istotne dla zawartości krajowego ustrojowego prawa administracyjnego – Komisja Europejska uznała wobec tego za konieczne określenie w prawie wewnętrznym czasu trwania kadencji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz wskazanie jasnych przesłanek uzasadniających jego odwołanie⁶⁴.

Polska administracja gospodarcza jest – jak trafnie zaznaczał K. Strzyczkowski – coraz bardziej kooperatywna, nie bez wpływu prawa unijnego, co podnosi znaczenie kooperatywnych układów proceduralnych. Pod wpływem prawa Unii Europejskiej powstają zasadnicze dla prawa procesowego zagadnienia trwałości decyzji administracyjnych i postępowania w sprawie uchylenia decyzji⁶⁵. Tymczasowość administracji gospodarczej nazwanej niezależnymi organami regulacyjnymi, według K. Strzyczkowskiego, podkreślają jej czasowe granice wyznaczone przez wykonanie podstawowej misji, tj. przeprowadzenie istniejących dotąd monopolu do faktycznej i ustabilizowanej konkurencji, a także przejście przez rynek pełnej odpowiedzialności za

⁶⁴ Z. Kmiecik, op. cit., s. 15–16.

⁶⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 57.

świadczenie przedmiotowo określonych usług użyteczności publicznej, które uprzednio świadczone były przez władzę publiczną w warunkach monopolu. Niemniej wzrastające znaczenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, podniesionych do rangi zasady w TFUE, stabilizuje funkcję administracji gospodarczej określaną regulacją gospodarczą, jak i pozycję prawną niezależnych organów regulacyjnych w strukturze państwa⁶⁶.

Stworzenie tzw. wewnętrznego („wspólnego”) rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego jest od wielu lat – jak uwypukla A. Walaszek-Pyziół – jednym z głównych celów Unii Europejskiej⁶⁷. Jednak dopiero w ostatnim czasie uświadomiono sobie, że do realizacji tego celu nie wystarcza ustanowienie odpowiednich przepisów prawnych (rozporządzeń bądź dyrektyw podlegających implementacji przez krajowych ustawodawców). Wewnętrzny rynek energii elektrycznej i gazu ma charakter nie tylko wewnątrz krajowy, lecz także – i to coraz bardziej – charakter transgraniczny. Fakt ten sprawia, iż konieczna staje się odpowiednia współpraca państw członkowskich dla realizacji omawianego celu. Niewystarczające w tym względzie okazały się zdaniem autorki „niewiążące” formy takiej współpracy polegające w szczególności na wzajemnych konsultacjach, wymianie doświadczeń. Prawodawca europejski nie neguje znaczenia „niewiążących” (niewładczych) form współdziałania zarówno państw członkowskich, jak i krajowych organów regulacyjnych oraz samych przedsiębiorstw energetycznych jako instrumentów urzeczywistnienia założeń wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego. Wyrazem takiej postawy prawodawcy europejskiego jest – w zapatrywaniu A. Walaszek-Pyziół – funkcjonowanie takich instytucji, jak działający na płaszczyźnie prywatnoprawnej tzw. system regulacyjny dotyczący kwestii transgranicznych, a także „europejska sieć operatorów systemów przesyłu gazu” czy „europejska sieć operatorów przesyłowych energii elektrycznej”. Jednak działanie powyższych instytucji powinno być wzmocnione poprzez ustanowienie stosownych organów dysponujących nie tylko uprawnieniami „opiniodawczymi”, ale także i uprawnieniami „decyzyjnymi”⁶⁸.

⁶⁶ Ibidem, s. 131.

⁶⁷ A. Walaszek-Pyziół, *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyńskiego, Warszawa 2011, s. 557.

⁶⁸ Ibidem, s. 557–558.

Na kanwie prawnych form ochrony przed subsydiami w wymianie towarowej z zagranicą⁶⁹ R. Molski zauważa, że wprowadzenie krajowych regulacji antysubsydyjnych jeszcze przed akcesją do Unii Europejskiej, oprócz realizacji zobowiązań w zakresie harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym oraz wypełnienia luki w systemie regulacji ochronnych rynku krajowego, mogłoby przygotować polskich przedsiębiorców do korzystania w przyszłości ze wspólnotowego już prawa antysubsydyjnego. W opinii autora należy pamiętać, że uruchomienie środków wyrównawczych na szczeblu wspólnotowym wymagać będzie uzyskania odpowiedniej (czyli wysokiej) reprezentatywności wniosku o wszczęcie postępowania antysubsydyjnego, czego nie uda się osiągnąć bez aktywnego współdziałania z przedsiębiorcami wspólnotowymi. W jego zapatrywaniu Komisja Europejska w rozważanym zakresie musi uwzględniać interesy całej Wspólnoty, ochrona nie będzie selektywna, ograniczona tylko do RP. W efekcie mogą powstać trudności z wszczęciem postępowań ochronnych. Z drugiej jednak strony w przypadku wprowadzenia środków wyrównawczych występować będzie mniejsze ryzyko odwetu ze strony państwa trzeciego, które będzie musiało liczyć się z reakcją całej Wspólnoty, a nie tylko pojedynczego partnera. Ponadto wskazuje, że zakładany udział Polski – jako uczestnika Unii Europejskiej w wielu unijnych programach subsydialnych, m.in. dotyczących rolnictwa, może zwiększyć podatność polskiego (*ergo* unijnego) eksportu na interwencje antysubsydyjne poza obszarem Wspólnoty. Autor wskazuje tutaj zwłaszcza na USA, gdzie corocznie wszczyna się od kilku do kilkunastu wzmiankowanych postępowań wobec towarów pochodzących z Unii Europejskiej⁷⁰.

W kontekście poszukiwań źródeł kryzysu ekonomicznego M. Wierzbowski pisze, że w wielu dziedzinach gospodarki dążono do zastąpienia regulacji państwowej konkurencyjnymi warunkami działania przedsiębiorców prywatnych⁷¹. Warunki konkurencji miały zastąpić potrzebę regulacji prawnej nawet w dziedzinach monopoli naturalnych. Aby uzyskać warunki konkurencyjne, nakazywano – jak akcentuje autor – wydzielanie odrębnych spółek dla poszczególnych dziedzin

⁶⁹ R. Molski, *Prawne formy ochrony przed subsydiami w wymianie towarowej z zagranicą*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3, s. 51.

⁷⁰ Ibidem, s. 84.

⁷¹ M. Wierzbowski, *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego...*, s. 777.

działalności. Doskonale widać to na przykładzie prawa energetycznego, w którym przepisy Unii Europejskiej, a za nimi regulacje krajowe, wymuszały tzw. *unbundling* – w jego wyniku odrębne spółki zajmują się obrotem energią, jej przesyłem i dystrybucją. To samo nastąpiło w zakresie paliw gazowych, a w dziedzinie kolejnictwa dawne PKP stało się holdingiem, w którym odrębne spółki posiadają tory kolejowe, tabor kolejowy, zaopatrują koleje w energię itd. W Polsce zabiegi te przebiegały stosunkowo powoli i – w opinii Marka Wierzbowskiego – dość szybko zorientowano się, że nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Dlatego też próba uwolnienia cen energii szybko zakończyła się zmianą Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i utrzymaniem taryfowania, przynajmniej w zakresie sprzedaży energii gospodarstwom domowym, oraz dążeniem do utrzymania regulacji cen dla innych odbiorców energii elektrycznej⁷².

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że nauka publicznego prawa gospodarczego od dawna podejmowała aktualne zagadnienia dotyczące wpływu prawa unijnego (wspólnotowego) i pozostałych elementów *acquis communautaire* Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) na przedmiot zainteresowań tej szczegółowej dyscypliny prawoznawstwa. Jak wiadomo, to zjawisko żywego zainteresowania tematyką europejską (unijną) dotyczyło całego krajowego prawoznawstwa i było również ze zrozumiałych względów analizowane przez inne dyscypliny naukowe z właściwych im perspektyw badawczych. Jeszcze w uprzednim systemie społeczno-polityczno-gospodarczym, w okresie państwa autorytarnego: PRL, w szczególności badacze zajmujący się obecnym publicznym prawem gospodarczym analizowali, ogólnie tę kwestię ujmując, zagadnienia z założenia systemowe, a także konkretne (szczegółowe) różnego charakteru, co potwierdza powyższy, wybiórczy przegląd wypowiedzi piśmiennictwa.

Należy w tym miejscu przywołać i podzielić pogląd C. Banasińskiego, że prawo gospodarcze UE, stanowi system normatywny wywodzący się z zobowiązań traktatowych państw członkowskich i wprowadzony w życie przez ustawodawstwo w celu stworzenia wspólnego

⁷² Ibidem.

ponadnarodowego rynku europejskiego⁷³. Prawo to koncentruje się na unormowaniach, których funkcją jest tworzenie podstaw aktywności gospodarczej obywateli ponad granicami gospodarek narodowych, opartej na zasadzie traktowania narodowego i w ramach wolności konkurencji na rynku ponadnarodowym⁷⁴. Co ważne z perspektywy publicznego prawa gospodarczego specyfika prawa gospodarczego UE sprawia, że treść norm prawnych tej szczegółowej dyscypliny prawoznawstwa, jak również ich urzeczywistnianie w społecznej gospodarce rynkowej stają się w znacznej mierze pochodną rozstrzygnięć zapadających w wymiarze unijnym. Proces ten pogłębia się w miarę tempa i zakresu integrowania się gospodarek narodowych. Natomiast skala zjawiska jest na tyle istotna, że prowadzi do ograniczenia swobody ustawodawcy narodowego w regulowaniu samodzielnie i autonomicznie zagadnień gospodarczych⁷⁵, które mają również różnej natury uwarunkowania⁷⁶.

Niewątpliwie ten wpływ norm prawnych i dorobku unijnego, w okresie przedakcesyjnym, a następnie w okresie członkostwa w UE, istotnie powiększył oraz przekształcił porządek prawny przynależny do zajmującej nas subdyscypliny jurystycznej. Te zmiany dotyczą zarówno sytuacji prawnej podmiotów biernych publicznego prawa gospodarczego (przedsiębiorców), jak i pozycji (statusu) organów publicznych, zwłaszcza organów administracji gospodarczej (podmiotów czynnych) oraz całego mechanizmu urzeczywistniania multicentrycznego systemu prawa w społecznej gospodarce rynkowej. Tak więc, wykorzystując tradycyjną systematykę norm jurystycznych, przyjąć należy, że przeobrażeniom uległy normy materialne, procesowe oraz ustrojowe (organizacyjne). Wymagało to jednocześnie niekiedy rewizji dotychczasowych postaw badawczych, ale zdecydowanie otworzyło nowe perspektywy poznania naukowego i dydaktyczne w świecie uniwersyteckim oraz znacząco wpłynęło na obrót gospodarczy.

⁷³ C. Banasiński, *Prawo administracyjne gospodarcze*, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2020, s. 25.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem, s. 25–26.

⁷⁶ Zob. C. Mik, *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna...*, s. 429–469. Por. P. Florek, *Pomoc na rzecz Ukrainy dzięki współpracy OSP Józefów i SGSP*, w: *Technologiczne, techniczne i strategiczne innowacje w ratownictwie*, pod red. M. Wojakowskiej, R. Fellnera, R. Pieca, Warszawa 2023, s. 149–176.

BIBLIOGRAFIA

- Banasiński C., *Prawne problemy realizacji Układu Europejskiego*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 6, s. 36–42.
- Banasiński C., *Prawo administracyjne gospodarcze*, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2020, s. 19–27.
- Bar L., *Kształtowanie ordynacji rynkowych. Rozważania w drodze do Wspólnoty Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 11, s. 36–48.
- Biernat S., *Działalność gospodarcza poddana reglamentacji w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (na przykładzie prowadzenia gier hazardowych)*, w: *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, pod red. K. Kiczki, T. Kocowskiego, W. Małeckiego, Wrocław 2018, s. 413–429.
- Borkowski A., *Zagraniczne podmioty działalności gospodarczej*, w: A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2008, s. 197–258.
- Cieśliński A., Bobin-Dobrzańska E., *Dopuszczalność stosowania środków tymczasowych wobec uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego UE*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wojtowicza*, pod red. A. Kozłowskiego, Wrocław 2022, s. 523–542.
- Chaba D., *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018.
- Chełmoński A., *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, w: *Zasady prawa gospodarczego. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Gospodarczego Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Sobótka, 10–12 września 1998*, pod red. A. Śmiei, Wrocław 1999, s. 43–52.
- Długosz T., *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.
- Długosz T., *Publiczne prawo gospodarcze i polityka gospodarcza*, w: *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. T. Długosza, K. Oplustila, Warszawa 2023, s. 21–43.
- Dudzik S., *Zasada wyłączności jurysdykcji Wspólnoty Europejskiej w sprawach połączeń przedsiębiorstw a uprawnienia państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 177–187.
- Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014.
- Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014.
- Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku et al., Wrocław 2005.
- Florek P., *Pomoc na rzecz Ukrainy dzięki współpracy OSP Józefów i SGSP*, w: *Technologiczne, techniczne i strategiczne innowacje w ratownictwie*, pod red. M. Wojakowskiej, R. Fellnera, R. Pieca, Warszawa 2023, s. 149–176.
- Garlicki L., *Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wojtowicza*, pod red. A. Kozłowskiego, Wrocław 2022, s. 119–132.
- Gola J., *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021.
- Grabowski J., *Ocena rozprawy doktorskiej K. Kiczki Struktura prawna zezwolenia na utworzenie spółki z udziałem zagranicznym*, Wrocław 1997, maszynopis.

- Gronkiewicz-Waltz H., *Uwarunkowania osiągnięcia spójności Konstytucji RP, ustawy o NBP i traktatu lizbońskiego*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wojtowicza*, pod red. A. Kozłowskiego, Wrocław 2022, s. 143–158.
- Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia konstytucyjne)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 9–20.
- Hauser R., Szustkiewicz M., *Przepisy ograniczające konkurencję w aktach prawa miejscowego*, w: *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, pod red. K. Kiczki, T. Kocowskiego, W. Małeckiego, Wrocław 2018, s. 291–302.
- Horubski K., *Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej uprawniającego do korzystania z pomocy publicznej*, w: *Środki publicznego prawa gospodarczego*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2007, s. 35–48.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 29–354.
- Kieres L., *Pojęcie i zakres prawa administracyjnego gospodarczego*, w: A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 11–67.
- Kieres L., *Przedsiębiorcy zagraniczni*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2018, s. 233–273.
- Klich G., *Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego*, Warszawa 2016.
- Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 15–24.
- Kokocińska K., Trela A., *Publiczne prawo gospodarcze w orzecznictwie*, Poznań 2011.
- Kosikowski C., *Interwencjonizm państwa członkowskiego Unii Europejskiej w gospodarce*, w: *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, pod red. K. Kiczki, W. Małeckiego, Wrocław 2022, s. 115–122.
- Kosikowski C., *Problemy harmonizacji polskiego prawa finansowego z prawem Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 70–79.
- Kosikowski C., *Wybrane problemy implementacji prawa integracji w polskim prawie finansowym i gospodarczym*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych / The implementation of the law of the European integration in national legal orders*, pod red. C. Miki, Toruń 1998, s. 183–205.
- Kraśniewski M., *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*, Warszawa 2023.
- Królikowska-Olczak M., *Podejmowanie działalności gospodarczej w Polsce przez podmioty zagraniczne w świetle Układu Europejskiego*, „Studia Prawno-Europejskie” 1998, t. 3, s. 130–147.
- Małecki W., *Struktury norm prawnych w publicznym prawie gospodarczym. Układy częściowe znamionowane powiązaniem subordynacji*, Warszawa 2023.

- Mik C., *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wojtowicza*, pod red. A. Kozłowskiego, Wrocław 2022, s. 429–469.
- Molski R., *Prawne formy ochrony przed subsydiami w wymianie towarowej z zagranicą*, „*Studia Prawnicze*” 2002, nr 3, s. 51–84.
- Pawelczyk M., *Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2018, s. 669–687.
- Piontek E., *Prawo konkurencji EWG*, Warszawa 1984.
- Popowska B., *Ochrona prawna podmiotów zagranicznych w świetle ustawodawstwa gospodarczego (ujęcie publicznoprawne)*, Poznań 1996.
- Powałowski A., *Przesłanki prawne wsparcia przedsiębiorców*, w: *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, pod red. K. Kiczki, W. Maleckiego, Wrocław 2022, s. 159–168.
- Rabska T., *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „*Samorząd Terytorialny*” 2003, nr 3, s. 3–11.
- Rabska T., *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze (kilka dyskusyjnych refleksji)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 583–592.
- Raduła M., *Prywatyzacja podmiotów leczniczych a prawo do ochrony zdrowia*, Wrocław 2021.
- Skoczny T., *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie antymonopolowego prawa materialnego*, w: *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, pod red. P. Saganka, T. Skocznego, Warszawa 1999, s. 137–238.
- Sołtysiński S., *Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi (problematyka prawna i ekonomiczna)*, „*Państwo i Prawo*” 1992, nr 6, s. 4–23.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Szydło M., *Konsument*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2018, s. 415–418.
- Walaszek-Pyziół A., *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego*, w: *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyńskiego, Warszawa 2011, s. 557–567.
- Wasilkowski A., *Źródła prawa, kompetencje organów Wspólnot Europejskich w zakresie tworzenia prawa, stosowanie prawa wspólnotowego*, „*Studia Prawnicze*” 1996, nr 1–4 (127–130), s. 7–29.
- Wierzbowski M., *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 776–780.
- Winczorek P., *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „*Państwo i Prawo*” 2004, nr 11, s. 3–17.

- Wyrzykowski M., *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, w: *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, pod red. H. Suchockiej, Warszawa 1992, s. 50–62.
- Zdyb M., *Przedstawicielstwa przedsiębiorstw zagranicznych w świetle nowej ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, w: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 714–723.
- Żurawik A., *Wykładowia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.

Elżbieta Kocowska-Siekierka*, Tadeusz Kocowski**

Zadania gminy w zakresie ochrony zabytków ze szczególnym uwzględnieniem zabytków rezydencjonalnych

Tasks of the municipality in the field of monument protection with particular emphasis on residential monuments

Abstract. The article delineates the municipality's role as the custodian of historical monuments, elucidating the factual and legal circumstances and the genesis of this extraordinary relationship. It outlines the goals and tasks faced by municipalities in relation to the conservation, restoration, and revitalization of residential historic structures under their purview. The article further scrutinizes the situations that led municipalities to assume ownership of historical monuments, often acquiring them from the State Treasury, primarily during the process of political transformation. It delves into intricate interconnections, examining the nexus between the interest in heritage preservation, the financial capacities of public and private entities, and the mission of local governments in the protection and upkeep of these objects. Given their imposing volume and frequently dire state of preservation, revitalizing residential historical monuments requires substantial financial investments. Additionally, there is the challenge of determining a rational and socially appealing way to utilize renovated monuments.

The text accords particular attention to the professionalization and developmental stages of tools and instruments in the possession of these local government units. These entities employ such tools to effectively secure external funding for ambitious revitalization and conservation projects involving dilapidated castles and palaces. This approach unquestionably serves as an alternative to the simplest solution, namely the privatization of these objects—a course of action that does not always lead to the achievement of intended goals and, quite often, results

*Projekt Akademia Association, Poland | Stowarzyszenie Projekt Akademia, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6386-5579>, e-mail: elzbieta.kocowska-siekierka@uwr.edu.pl

**Wrocław University of Economics and Business, Poland | Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4086-8803>, e-mail: tadeusz.kocowski@uwr.edu.pl

in further degradation of the structures. After more than thirty years of political transformation, many residential monuments are gradually regaining their former glory, and performing new, predominantly socially beneficial public functions.

Keywords: protection of castle and manor properties – funding for restoration and preservation of monuments – municipality tasks in heritage protection

Wprowadzenie

Niewątpliwym elementem realizacji przewidzianej przepisem art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ decentralizacji władzy publicznej była reaktywacja samorządu terytorialnego dokonana początkowo przez powołanie gmin jako podstawowych jednostek tego samorządu². Wykonują one zadania z zakresu administracji publicznej, czyniąc to w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te, w przypadku zadań własnych, związane są z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, przy czym ograniczenie to nie dotyczy możliwości realizacji przez nie tzw. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wynikają one wprost z ustaw, zlecane są przez administrację rządową lub realizowane w oparciu o zawierane przez gminy porozumienia. Celem umożliwienia gminom realizacji zadań wyposażono je w majątek. Majątek przekazywany gminom w trakcie ich tworzenia miał do tego czasu status majątku państwowego. Gminy jako osoby prawne mogą ponadto nabywać i zbywać majątek.

Jednym z takich zadań własnych gmin są sprawy kultury – w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Szczególnie godne uwagi są zadania związane z ochroną zabytków i opieką nad nimi, wprowadzone zmianą art. 7 dokonaną przez art. 126 ustawy o ochronie zabytków³. Zabytki, zgodnie z przepisami art. 5 i art. 6 Konstytucji RP (choć nie są definiowane w ich treści), stanowią część dziedzictwa narodowego, są dobrami

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

² Dokonano tego przepisami Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzmieniu pierwotnym – terytorialnym) (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 40 ze zm.), dalej „u.s.g.” oraz Ustawą z dnia 10 V 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 Nr 32, poz. 191 ze zm.), dalej „u.p.w.”.

³ Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568).

kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków są szczegółowo określone przepisami ustawy o ochronie zabytków. Zabytek zdefiniowany w jej art. 3, „[o]znacza nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

Zgodzić należy się z poglądem, że „posługiwanie się przez ustawodawcę wyrażeniami nieostrymi przy definiowaniu takich pojęć, jak «zabytek» czy «otoczenie zabytku» nie usprawiedliwia w żaden sposób dowolności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy ochrony konserwatorskiej, nakłada natomiast na te organy wymóg dochowania szczególnej staranności przy dokonywaniu wykładni tych pojęć, tak by w jej wyniku nie doszło do naruszenia zasady praworządności, ale również proporcjonalności i szeroko rozumianej zasady demokratycznego państwa prawa”⁴.

Warto też zwrócić uwagę na specyfikę nieruchomości zabytkowych ujawniającą się w swoistych, unikatowych cechach, charakterystycznych dla zabytków nieruchomych. Są to w szczególności: ich wartość historyczna, naukowa lub artystyczna, ograniczenia w zakresie korzystania i rozporządzania, zmiany przeznaczenia lub sposobu użytkowania czy modernizacji, a także obowiązek udostępniania społeczeństwu i wykorzystywania do celów naukowych i dydaktyczno-oświatowych.

Gmina wykonuje więc określone ustawami zadania publiczne związane z ochroną zabytków, będąc równocześnie ich właścicielem. Tym samym, z jednej strony realizuje w przedmiocie ochrony zabytków działania określane mianem „imperium”, a z drugiej ma do wykonania zadania z zakresu „dominium”⁵, będąc właścicielem zabytków zarówno ruchomych, jak i przede wszystkim zabytków nieruchomych – istotnych z punktu widzenia polityki historycznej i spraw zagospodarowania przestrzennego.

⁴ *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M. Cherki, LEX/el. 2010.

⁵ Na ten temat zob. *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, pod red. J. Łukaszevicza, Rzeszów 2012.

Pozostaje więc do rozważenia, czy poszerzenie zadań gminy w dziedzinie ochrony i opieki nad zabytkami spowodowało zmianę sytuacji zabytków gminnych, których właścicielem poprzednio było państwo, w porównaniu z zabytkami należącymi do innych właścicieli. W szczególności idzie tu o posiadające szczególną wartość historyczną, kulturową, a także istotne z punktu widzenia turystycznego zabytki rezydencjonalne, a więc zabytkowe dwory i pałace. Polityka prowadzona przez państwo w okresie powojennym przyczyniła się niestety w dużej mierze do ich dewastacji. Czy ustanowienie gmin ich właścicielami spowodowało zmiany w ich statusie? Oprócz rysu historycznego kształtowania się prawnej ochrony zabytków gminnych odniesiono się do tzw. kategorii zabytków rezydencjonalnych. W opracowaniu porównano także, jak z problemem utrzymania tego typu zabytków radzili sobie, będący w podobnej sytuacji, nasi południowi sąsiedzi.

1. Powojenna państwowa polityka ochrony zabytkowych rezydencji

Państwowy model własności, który stanowił podstawę realizacji powojennej ochrony zabytków w Polsce, a także w innych krajach socjalistycznych, uległ ewolucji na początku lat 90. XX wieku. Wraz z transformacją ustrojową pojawiły się nowe zjawiska, które do tego czasu nie mogły być obecne w krajowych planach opieki nad zabytkami, takie jak restytucja, prywatyzacja i komercjalizacja (zabytek zaczął być traktowany jako inwestycja kapitałowa). Opieka nad zabytkami w Polsce po 1989 r., pomimo zmian własnościowych, dalej boryka się z chroniczną niewydolnością systemu finansowania ochrony i konserwacji zabytków, a w przypadku zabytków rezydencjonalnych mierzy się dodatkowo z problemem niskiego poziomu zachowania substancji historycznej wielu obiektów rezydencjonalnych, będącym wynikiem wieloletnich błędów i zaniedbań, a także niekiedy świadomej w tym zakresie polityki państwa⁶.

Wyjaśniając pojęcie zabytku rezydencjonalnego, można się odwołać do statystyki zabytków nieruchomości i wpisów zabytków nieruchomości przyporządkowanych do określonych kategorii. Zabytkiem rezydencjonalnym są pałace i dwory będące ośrodkami dóbr, pałace miejskie w zespołach rezydencjonalnych, dwory podmiejskie w zespołach

⁶ Szerzej: A. Jagielska-Burduk, *Własność zabytku i jej ograniczenia po 1989 r.*, w: eadem, *Zabytek ruchomy*, LEX/el. 2011.

rezydencjonalnych, a także dwory obronne (wieże mieszkalne), zagregowane dawne klasy „pałace” i „dwory”⁷. Terminem „zespoły rezydencjonalne” są objęte budynki, zespoły budynków, które posiadały charakter reprezentacyjny⁸ i były najczęściej siedzibami właścicieli większych posiadłości. Przedmiotem ochrony w takim przypadku jest zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl⁹.

Polskie władze komunistyczne nie podjęły decyzji o propagandowym wykorzystaniu przejętego przez państwo zasobu zabytkowego, tak jak to miało miejsce choćby w Czechosłowacji, gdzie wprowadzono szereg przepisów umożliwiających większy nadzór ze strony środowiska konserwatorskiego nad zasobem zabytkowym. Co prawda, w celu zatarcia śladów po poprzednich niemieckich właścicielach szlacheckiego pochodzenia w zabytkowych przestrzeniach stosowano propagandowe aranżacje tzw. instalacji wewnątrz (*interiérové instalace*), jednak nierzadko skutkowało to możliwością zachowania zabytkowej tkanki architektonicznej i zapobiegło zniszczeniom, którym uległo wiele zabytków niemieckich na terenie PRL¹⁰. Tym samym po II wojnie światowej nad Wisłą

⁷ K. Zalasińska, K. Zeidler, *Rejestr zabytków*, w: *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015, LEX/el.

⁸ Hasło *rezydencjonalny*, w: *Słownik języka polskiego* [online], <https://sjp.pwn.pl/slowniki/rezydencjonalny.html> (dostęp: 4 II 2024).

⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 VII 2011 r., sygn. akt II OSK 216/11, LEX nr 1083633.

¹⁰ W konsekwencji konfiskaty majątków niemieckiej i węgierskiej ludności dekretemi prezydenta: č. 12/1945 Sb. i č. 108/1945 Sb. na własność państwa przeszły liczne obiekty zabytkowe – 496 zamków i grodów oraz wiele budynków zabytkowych w miastach i wsiach, szczególnie na terenach przygranicznych. Utworzone dekretem prezydenta Republiki č. 108/1945 Sb. Fundusze Odnowy Narodowej (*Fondy národní obnovy*) konfiskowały mienie określone dekretem, przekazując nieruchomości w zarząd regionalnym komitetom narodowym. Podział ruchomości odbywał się zgodnie z ustanowioną w kwietniu 1946 r. procedurą separacji przedmiotów o wartościach zabytkowych, które wyłączano ze sprzedaży. W 1946 r. ustawą č. 137/1946 Sb. powołano Narodowe Komisje Kultury ds. Państwowego Majątku Kulturalnego (*Národní kulturní komise pro správu státního kulturního majetku*), których celem było wyselekcjonowanie i zabezpieczenie najbardziej wartościowych państwowych zabytków. Rezydencjonalne zabytki miejskie pozostawały pod opieką państwowego Urzędu ds. zabytków, a po 1951 r. – struktur terenowych komitetów narodowych. Wraz z reorganizacją państwowej opieki nad zabytkami w 1951 r. Komisje straciły monopol zarządcy nad dziedzictwem krajowym i stały się organem doradczym Ministerstwa Edukacji, Nauki i Sztuki. Znaczny zasób zabytków rezydencjonalnych włączono do grupy obiektów I kategorii (państwowy majątek kulturalny). Zob. więcej E. Kocowska-Siekierka, *Ochrona zamków, pałaców i innych*

nie przyjęto ogólnej strategii ochrony zabytków rezydencjonalnych, a na zabytkowe dwory i pałace patrzono wyłącznie przez pryzmat „klasowego wyzysku”¹¹. Oczywiście należy mieć też na względzie fakt, że w pierwszej kolejności skupiono się głównie na odbudowie zniszczonych miast i infrastruktury, których stan był nieporównywalnie gorszy niż u południowych sąsiadów, u których plany modernizacji i przebudowy miast związane były głównie z czynnikiem ich wyludnienia, a więc z przesiedleniami ludności. Niemniej jednak, dołączając do rodziny państw demokratycznych, Polska posiadała setki zdegradowanych zabytków, w szczególności na terenie tzw. Ziemi Odzyskanych, na których wojnę przetrwały poniemieckie rezydencje, niszczące lub znacznie przebudowywane, głównie w celu dostosowania ich do nowych, przeznaczonych dla nich celów użytkowych¹². Podobnie sytuacja wyglądała z przejętymi przez państwo po wojnie i użytkowymi przeważnie niezgodnie z ich naturalnym przeznaczeniem rezydencjami polskich właścicieli.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach regionu, konieczne było podjęcie trudnych decyzji dotyczących ochrony zabytków nieruchomych. Wśród tych decyzji należało rozstrzygnąć, czy umożliwić powrót

szlacheckich założeń rezydencjonalnych w Czechach w latach 1918–2015. Problem nacjonalizacji i restytucji, „Przegląd Zachodni” 2015, nr 3(356), s. 51–69.

¹¹ Wraz z ustawą z 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (w efekcie oddziaływania konwencji haskiej o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego) pojawiły się pierwsze rozwiązania prawne skupione bezpośrednio na wyróżnieniu i wzmocnieniu ochrony wybranych zabytków nieruchomych. Wprowadzono możliwość prawnego wyróżnienia wartościowych zabytków poprzez nadanie zabytkom nieruchomym o szczególnej wartości dla kultury narodowej, na wniosek Ministra Kultury i Sztuki, po uznaniu przez Radę Państwa, miana pomnika historii (art. 6). Pomniki historii miały zostać zgłaszane do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną. Jednakże do 1994 r. tej formy ochrony nie stosowano, częściowo zastępując ją funkcjonującą w latach 1962–1973 pięciostopniową klasyfikacją obiektów zabytkowych, wprowadzoną aktem prawa wewnętrznego, na podstawie systematyki stworzonej przez Kazimierza Malinowskiego, opartej na hierarchii wartości uzależnionej od zasięgu oddziaływania (kryterium reprezentatywności w skali od międzynarodowej po lokalny) i stanu zachowania obiektu. Klasyfikacja zabytków nieruchomych wprowadzona została instrukcją wydaną przez Dyrektora Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków 20 XII 1961 r. oraz pismem okólnym nr 14 z 30 XII 1963 r. w sprawie określenia grup weryfikacyjnych zabytków nieruchomych wpisywanych do rejestru. Zob. J. Lewicki, *O początkach klasyfikacji zabytków. O wadach i zaletach polskich systemów wartościowania zabytków*, w: *Klasyfikacja i kategoryzacja w systemie ochrony zabytków*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2016, s. 96–100; J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce: geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 204–208; J. Zachwatowicz, *Nowe aspekty teorii konserwacji zabytków*, w: idem, *Wybór prac*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, seria B, t. 68, Warszawa 1981, s. 93–94.

¹² Zob. R.M. Łuczyński, *Losy rezydencji dolnośląskich w latach 1945–1991*, Wrocław 2010.

znacjonalizowanych zabytków do rąk prywatnych oraz w jaki sposób kształtować przepisy dotyczące ochrony zabytków, uwzględniając interesy społeczne i prywatne. Istotnym zagadnieniem było opracowanie skutecznego systemu wsparcia finansowego na utrzymanie zabytków oraz nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym w zakresie usług związanych z ich konserwacją i restauracją. Dodatkowo, po likwidacji PGR-ów oraz przeniesieniu licznych instytucji publicznych, obecnych dotychczas w tych jednostkach do nowej infrastruktury, pojawiła się kwestia określenia, jakie funkcje powinny pełnić zabytki rezydencjonalne. W ciągu ostatnich 30 lat podejmowano niestety głównie jednostkowe działania, które świadczą o braku spójnego programu dotyczącego ochrony tego zasobu zabytkowego.

W przeciwieństwie do innych państw regionu władze RP, poza wyjątkami dotyczącymi mienia związków wyznaniowych oraz mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego, nie zdecydowały się na przyjęcie ustaw reprivatyzacyjnych¹³. W konsekwencji, jak oceniła to w 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli¹⁴, przewlekłość roszczeń dochodzonych w postępowaniach o stwierdzenie niezgodności przejęcia nieruchomości zabytkowej z przepisami dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 1944 r. w trybie § 5 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁵ miała niekorzystny wpływ na stan zabytków, ponieważ publiczni właściciele nie prowadzili przy obiektach prac, tłumacząc się nieuregulowanym stanem prawnym oraz zarzutem niegospodarności inwestycji w przypadku ewentualnego zwrotu nieruchomości¹⁶. Na temat negatywnych skutków braku odpowiednich przepisów i jasnych zasad dochodzenia roszczeń oraz ogromnych kosztów społecznych wynikających z przewlekłości wieloletnich skomplikowanych sporów wielokrotnie wypowiadał się zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁷. Spadkobiercy

¹³ Zob. Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2011.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008*, LRZ-410-09/2009, nr ewidencyjny: P/09/170, Rzeszów 2010.

¹⁵ Dz.U. 1945 Nr 10, poz. 51 ze zm.

¹⁶ Zob. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 10, 51–58.

¹⁷ Zob. K. Wiktor, *Problem 30 lat dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych w Polsce teoria i praktyka. Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji*

właściciele ziemskich, zrzeszeni m.in. w takich organizacjach jak Polskie Towarzystwo Ziemiańskie¹⁸ i Stowarzyszenie *Domus Polonorum*¹⁹, negatywnie oceniali kolejne rozwiązania prawne dotyczące częściowego uregulowania stosunków własnościowych, niejako sankcjonujących nacjonalizację, np. przepis o pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych (możliwość odkupienia bez przetargu, ale po cenach rynkowych) w świetle ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁰, a następnie jego uchylenie²¹. Możliwość udzielenia przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków (wynoszących nawet 99% jej faktycznej wartości) nierzadko była nadużywana przez nieuczciwych nabywców, którzy celowo łamali składane deklaracje i doprowadzali do degradacji zabytku w celu przekształcenia terenu do innych funkcji²².

Brak strategicznej polityki w zakresie ochrony zabytków rezydencjonalnych powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego po 30 latach od transformacji ustrojowej wciąż wyprzedają będące w ich posiadaniu zabytki (głównie już ich ruiny) „za złotówkę”²³, a liczne obiekty niszczej lub są niekiedy z premedytacją likwidowane²⁴. Zarówno wspomniany

Kancelarii Senatu, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/9610/4/437_30_lat_dochodzenia_roszczen_reprywatyzacyjnych_w_polsce_-_ekspertyza.pdf (dostęp: 30 VI 2023); RPO o reprivatyzacji: wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z siedmioma konkretnymi postulatami, 7 X 2016, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-reprivatyzacji-wystapienie-do-prezesa-rady-ministrow-z-siedmioma-konkretnymi-postulatami> (dostęp: 30 VI 2023).

¹⁸ Zob. <http://www.ziemianie.org.pl> (dostęp: 30 VI 2023).

¹⁹ Zob. <https://domuspolonorum.org/> (dostęp: 30 VI 2023).

²⁰ W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 14 lit. a Ustawy z dnia 20 XII 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2003 Nr 6, poz. 64).

²¹ Ustawa z dnia 14 IV 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585).

²² Na temat problemów związanych ze sprzedażą zabytkowego budynku przez jednostkę samorządu terytorialnego zob. Ł. Urbańczyk, *Czy sprzedaż zabytku przez jednostkę samorządu terytorialnego to szansa czy zagrożenie?*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, 18 X 2022, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/czy-sprzedaz-zabytku-przez-jednostke-samorządu-terytorialnego-to-szansa-czy-zagrożenie/ (dostęp: 30 VI 2023).

²³ Zob. M. Włodarczyk-Jakubczak, *Pałac za złotówkę. Nowy właściciel poszukiwany*, TVP3 Gorzów Wlkp., 12 VII 2019, <https://gorzow.tvp.pl/43473229/palac-za-zlotowke-nowy-wlasciciel-poszukiwany> (dostęp: 30 VI 2023).

²⁴ Zob. A. Wylegała, *Był dwór, nie ma dworu. Reforma rolna w Polsce*, Wołowiec 2021.

raport NIK²⁵, jak i przygotowany przez Narodowy Instytut Dziedzictwa *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce*²⁶ wskazują na podstawowe błędy w państwowej polityce ochrony zabytków, które wynikają z nieprawidłowości w najbardziej fundamentalnej roli państwa w tej dziedzinie, czyli wiedzy o rzeczywistym stanie i statusie prawnym zabytków. Stan ten nie wynika wyłącznie z błędów i zaniedbań ostatniego trzydziestolecia, lecz jest pokłosiem niemal osiemdziesięcioletnich braków w tej dziedzinie.

Na terenie Czech i Słowacji, jak wspomniano powyżej, strategia zabezpieczenia najważniejszych krajowych zabytków rezydencjonalnych została uwzględniona w politykach ochrony i konserwacji zabytków już w okresie powojennym. W latach 90. rewizji podlegały metody przyjęte podczas realizacji tej polityki, jednak utrzymano jej główne założenia, dotyczące utrzymania w domenie publicznej i udostępniania zwiedzającym najbardziej wartościowych obiektów. Najcenniejsze zabytki rezydencjonalne (106 obiektów), które nie podlegały przeprowadzonym procesom restytucyj²⁷, uniknęły prywatyzacji i pozostały w zarządzie narodowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Dziedzictwa (*Národní památkový ústav* – NPÚ). Perspektywy zarządzania nimi uległy

²⁵ Zob. też Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce, KNO.430.004.2021, nr ewidencyjny: 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021.

²⁶ Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (ksiegi rejestru A i C)*, Warszawa 2017, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKO-W-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 30 VI 2023).

²⁷ Zwrot majątków nastąpił wskutek ustaw restytucyjnych przyjętych w latach 1990–1994 oraz 2000 (odszkodowań dla ofiar Holokaustu) ustawami: č. 403/1990 Sb., č. 87/1991 Sb., č. 229/1991 Sb., č. 243/1992 Sb., č. 116/1994 Sb., č. 212/2000 Sb. Ze względu na prawną sytuację wielu obiektów rezydencjonalnych, które zostały znacjonalizowane prezydenckimi dekretemi w latach powojennych (wyłączonych w ustawach reprivatyzacyjnych które dotyczyły konfiskaty obiektów po 1948 r.), oraz wymogi ograniczające możliwość ubiegania się o zwrot majątków (posiadanie obywatelstwa, a od 1994 r. wymóg stałego zamieszkania na terenie Czech, kwestie osobowe, takie jak lojalność wnioskodawcy i jego antenatów względem narodu) liczba wielu zabytków odzyskanych przez właścicieli była ograniczona. Na podstawie ustawy č. 172/1991 Sb. o przeniesieniu pewnych rzeczy z majątku Republiki Czeskiej do majątku gmin liczne zamki i pałace stały się własnością gmin. Niektóre z nich zachowały status obiektów udostępnionych społeczeństwu, np. Valdštejn, Pecka, Humprecht, Svojanov, Slavkov czy Loket, inne zostały sprzedane prywatnym inwestorom. Zob. J. Kulik, *Restytucja dóbr w prawie czeskim i czechosłowackim w latach 1989–2000*, w: *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, pod red. G. Czubek, P. Kosiewskiego, Warszawa 2005, s. 31–38.

znacznej transformacji: zrezygnowano z państwowego monopolu na prawdę historyczną, służby ochrony dążą do naprawy błędów konserwatorskich i ekspozycyjnych popełnionych w okresie rządów komunistów, stopniowo prowadząc proces zagospodarowania wnętrz według nowoczesnej metodyki i powrotu wielu ruchomości na pierwotne miejsce²⁸. Obiekty są powszechnie dostępne, informacje o nich można uzyskać na oficjalnej stronie internetowej NPU²⁹, każdy dysponuje bogatą w treść informacyjną jednolitą stroną, również w języku polskim, na której można również kupić bilety wstępu na różnorodne trasy zwiedzania. Warto zaznaczyć, że ta polityka miała również wpływ na wykształcenie pewnych standardów użytkowania zabytków przez podmioty prywatne. Wiele rezydencji przejętych w wyniku ustaw reprivatyzacyjnych zostało udostępnione do zwiedzania, mimo że ustawy nie nałożyły na ich właścicieli takiego obowiązku³⁰.

2. Gmina jako właściciel zabytku

Reaktywowane gminy wyposażono w majątek, który poprzednio był majątkiem państwowym, określanym także mianem majątku ogólnonarodowego. W dużej mierze państwo uzyskało ten majątek w okresie powojennym z tytułu przeprowadzonych procesów nacjonalizacyjnych oraz w wyniku tzw. reformy rolnej, przeprowadzonej w oparciu o przepisy Dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Część nieruchomości posiadających status zabytku przejęta została przez państwo na podstawie przepisów Dekretu z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych³¹ oraz Dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich³², Ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych

²⁸ Zob. K. Křížová, *Historický interiér*, w: *Metodika torby interiérových instalací a reinstalací*, pod red. K. Bobka, Praha 2011, s. 32–33.

²⁹ Spis zamków i pałaców na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa, *Hrady, zámky a jiné památky*, Národní památkový ústav, <https://www.npu.cz/seznam-pamatek> (dostęp: 30 VI 2023).

³⁰ Działania te wspiera i propaguje Stowarzyszenie Właścicieli Zamków i Pałaców, które wspiera właścicieli w zdobywaniu środków na remonty zabytkowych obiektów oraz we współpracy z administracją państwową i krajowymi i międzynarodowymi organizacjami. Zob. *Asociace Majitelů Hradů A Zámků*, <https://amhz.cz/> (dostęp: 30 VI 2023).

³¹ Dz.U. 1945 Nr 9, poz. 45.

³² Dz.U. 1946 Nr 13, poz. 87.

gałęzi gospodarki narodowej³³, a także wielu innych tzw. aktów nacjonalizacyjnych.

Formalnie majątek ten przed rokiem 1990 był w swej części także zarządzany przez gminy, ale pamiętać należy, że w owym czasie nie działał niezależny od państwa samorząd terytorialny, funkcjonujące ówczesne rady narodowe były terenowymi organami władzy państwowej, a naczelnicy gmin i wojewodowie – terenowymi organami administracji państwowej. Gmina była ówczesnie jednostką zasadniczego podziału terytorialnego (administracyjnego) kraju, na terenie której działała rada narodowa. Także będące w zarządzie tych organów (nie gminy) mienie, określane w latach 80. mianem komunalnego, było w swej istocie mieniem ogólnonarodowym (państwowym). Gmina nie posiadała ówczesnie podmiotowości prawnej, tym samym nie mogła być podmiotem praw majątkowych.

Podmiotem prawa gmina stała się w roku 1990. Uzyskała osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Istota osobowości prawnej, jak się wskazuje, polega na tym, że jest to jednostka organizacyjna, która z mocy przepisu ustawy zostaje wyposażona w zdolność prawną i w związku z tym może być podmiotem stosunków prawnych³⁴. Zgodnie zaś z art. 38 Kodeksu cywilnego³⁵ osoba prawna działa poprzez swoje organy, a organami gminy zgodnie z ustawą samorządową są: rada gminy jako jej organ stanowiący do właściwości, której należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy.

Reaktywacja gmin jako jednostek samorządu terytorialnego spowodowała określone zmiany w upodmiotowieniu mienia określanego obecnie mianem mienia publicznego. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 ust. 1 u.p.w. mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: (1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, (2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełnią funkcję organu założycielskiego, (3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych tym organom, staje się w dniu wejścia w życie ustawy³⁶ z mocy prawa mieniem właścicielskich

³³ Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 17.

³⁴ Por. S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 127.

³⁵ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610).

³⁶ Z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym (tj. 27 V 1990 r.) utracił moc art. 98 Ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1975 Nr 26,

gmin. Nastąpiło więc uwłaszczenie gmin samorządowych na mieniu ogólnonarodowym (państwowym), stanowiącym nominalne mienie gminne, o którym mowa była w przepisach ustawy z 1958 r. o radach narodowych. Mienie to stało się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym (27 maja 1990) z mocy prawa mieniem nowo utworzonych gmin, na których obszarze było ono położone, a nabycie następowało z mocy prawa nieodpłatnie.

Gminy zostały zobowiązane do przekazywania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się ich własnością z mocy prawa. Wojewoda wydawał decyzje potwierdzające nabycie mienia przez gminę z mocy prawa. W przypadku nieruchomości ta deklaratoryjna decyzja wojewody była podstawą wpisu gminy jako właściciela w księdze wieczystej.

Majątek nieruchomy, w skład którego wchodziły zespoły pałacowe, otrzymany przez gminy w procesie uwłaszczenia, w dużej mierze był majątkiem uzyskanym przez Skarb Państwa w procesie nacjonalizacyjnym, jaki nastąpił w okresie powojennym. Do lat 90. ubiegłego wieku polityka dotycząca zasad gospodarowania tymi nieruchomościami, stanowiącymi, wszakże obok majątkowej, określoną wartość historyczną, należała do państwa. Wskazać należy, iż obok polskich zespołów pałacowych państwo przejęło określoną liczbę niemieckich zespołów pałacowych. Idzie tu w szczególności o zespoły przejęte na Ziemiach Odzyskanych, w szczególności zaś na Dolnym Śląsku.

Wyposażenie gminy w majątek miało pozwolić jej na realizowanie nałożonych na nią zadań publicznych, których zakres nie był i nie jest stały, co widać choćby na przykładzie problematyki ochrony zabytków. Podobnie też proces pozyskiwania przez gminy mienia komunalnego nie był jedynie aktem jednorazowym związanym z ich utworzeniem jako wspólnot samorządowych. Trwa on i obecnie, a art. 44 ustawy samorządowej stanowi wyraźnie, że nabycie mienia komunalnego następuje także: przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub jej zmianą granic, co następuje w drodze porozumienia lub decyzją Prezesa Rady Ministrów; w wyniku przekazania przez administrację rządową; w wyniku własnej działalności gospodarczej, oraz przez inne czynności prawne. Oznacza to, że proces ten ma miejsce i obecnie. Należące do gmin mienie komunalne (współcześnie: bardziej

poz. 139 ze zm.) oraz Ustawa z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1988 Nr 26, poz. 183 ze zm.).

mienie samorządowe) stanowi część majątku należącego do jednostek samorządu terytorialnego (powiatów, województw i innych jednostek samorządowych). Mienie to kwalifikowane jest jako składowa majątku publicznego, którego pozostała część należy do Skarbu Państwa³⁷.

W ujęciu prawa administracyjnego pojęcie mienia komunalnego łączy się ze znaną konstrukcją pojęciową rzeczy publicznych, stanowiących środki rzeczowe, za pomocą których administracja publiczna wykonuje swoje zadania³⁸. Rzeczy te są własnością gminy (jako własność poddane są prawu cywilnemu), jednocześnie zaś są one własnością ogółu i rozporządzanie nimi powinno być poddane kontroli tego ogółu. „Istotą tych rzeczy jest także możliwość ich powszechnego używania, przy czym nie należy do powszechnego używania wszelkiego rodzaju używanie, które opiera się na specjalnym pozwoleniu lub umowie”³⁹.

Zabytki, w tym szczególnie nieruchomości będące własnością gminy, są składnikami samorządowych rzeczy publicznych. Zabytek nieruchomy, zgodnie z przepisem art. 3 pkt 2 ustawy, oznacza nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, wszakże ustawa nie zawiera definicji nieruchomości. Bazując więc na przepisach Kodeksu cywilnego oraz Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁰, wskazano, iż nieruchomościami są grunty zarówno niezabudowane, jak i zabudowane, a ponadto mogą nimi być budynki i lokale, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności⁴¹. Ustawa, nie definiując zabytku nieruchomego, wskazuje, że zabytkami nieruchomymi są te, będące w szczególności: (a) krajobrazami kulturowymi, (b) układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi, (c) dziełami architektury i budownictwa, (d) dziełami budownictwa obronnego, (e) obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi, (f) cmentarzami, (g) parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni, (h) miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych

³⁷ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 269.

³⁸ Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 176; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 160.

³⁹ Por. T. Bigo, op. cit., s. 177–178.

⁴⁰ Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 344).

⁴¹ Por. R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2015, s. 3.

osobistości lub instytucji. Te wymienione powyżej rodzaje zabytków nieruchomości mogą więc znaleźć się w gminnych zasobach nieruchomości.

3. Gmina a jej zadania związane z zabytkami

Gmina jako jednostka administracji zdecentralizowanej wykonuje zadania publiczne określone w ustawie samorządowej i innych aktach normatywnych czy otrzymanych w drodze zawartych porozumień. Wśród nich mamy do czynienia z wykonywaniem zadań związanych z kulturą, w tym dotyczących ochrony zabytków i opieki nad nimi, w szczególności zaś zabytkami nieruchomymi (w ich ramach zespołami architektonicznymi). Wszak już normy preambuły Konstytucji RP oraz przepisy jej art. 5 zwracają uwagę na upowszechnienie i równy dostęp do dóbr kultury, nie nakładając konkretnych obowiązków na organy władzy publicznej⁴². Jest to realizacja zadania związanego z ochroną dziedzictwa narodowego i zapewnieniem szerokiego dostępu obywateli do dóbr kultury, do których zabytki niewątpliwie należą. Specyfika tej sytuacji związana jest z tym, że gmina z jednej strony wykonuje zadania publiczne w tej sferze, z drugiej strony część zabytków nieruchomych objętych tymi działaniami dotyczy zabytków nieruchomych, których właścicielem jest gmina. Mamy więc tu do czynienia ze stosunkowo specyficzną sytuacją, w jakiej znajduje się gmina w związku z własnością zabytku nieruchomego będącego jej własnością, w tym wykonuje ona równocześnie określone zadania publiczne związane z ich ochroną.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w art. 20 i art. 24 przewidują utworzenie gminnych zasobów nieruchomości, do których należą nieruchomości stanowiące przedmiot własności gminy, a nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Mogą być one wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych, w tym także związanych z propagowaniem kultury. Gmina wykonuje więc zadania związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami.

⁴² Por. A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 58–59.

Ochrona zabytków to zadania wykonywane przez organy administracji publicznej, mające na celu zapewnienie odpowiednich warunków do zachowania, utrzymania i zagospodarowania zabytków. To także zapobieganie i zabezpieczenie przed grożącym im niebezpieczeństwom, np. kataklizmom, dewastacjom i kradzieżom. Polega ona również na kontrolowaniu i nadzorowaniu stanu zabytkowych obiektów oraz uwzględnianiu ich w planowaniu np. nowych dróg czy zabudowy. Zadania te organy administracji realizują, wykorzystując typowe prawne formy działania administracji, których wykonanie zabezpieczone jest, w razie potrzeby, możliwością użycia przymusu.

Wskazując na zadania, jakie w zakresie ochrony zabytków wykonywać powinny organy gminy, wymienić należy przewidziane przepisami art. 22 ustawy o ochronie zabytków prowadzenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminnej ewidencji zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy⁴³. Zgodnie z przepisami art. 16 rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej⁴⁴. Przepisy art. 18 wskazują wyraźnie, że ochronę zabytków uwzględnia się przy sporządzaniu strategii rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W studium oraz w miejscowym planie, zgodnie z art. 19, szczególną ochroną muszą być objęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków i ich otoczenie, inne zabytki nieruchome znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków oraz parki kulturowe.

⁴³ W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: (1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; (2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; (3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

⁴⁴ Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: (1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; (2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych; (3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, (4) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury; (5) składowania lub magazynowania odpadów.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z przepisem art. 87 ustawy o zabytkach, sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami⁴⁵. Gminy mają także możliwość udzielania dotacji celowych na realizację zadań związanych z pracami konserwatorskimi, restauratorskimi lub robotami budowlanymi przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, a także przy zabytkach włączonych do gminnej ewidencji zabytków. Podstawą dotowania są uchwały rad gmin w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane.

Istotne zmiany dotyczące zadań gminy w zakresie ochrony zabytków wprowadziła Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Rolę studium w zakresie prowadzenia i kształtowania polityki przestrzennej gminy przejęły: plan ogólny gminy w zakresie ustalenia stref predystynowanych do rozmieszczenia terenów o określonym przeznaczeniu w planach miejscowych oraz strategia rozwoju gminy. Nowa regulacja sprawia, że zgodnie z art. 19 ustawy o ochronie zabytków „[o]kreślając ustalenia planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu odbudowy, uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości: (1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; (2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. Uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wymagane są również w przypadku ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

⁴⁵ Program ten po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków uchwała rada gminy i jest on publikowany w Dzienniku Urzędowym danego województwa. Z realizacji programu organ wykonawczy gminy sporządza co 2 lata sprawozdanie, które przedstawia się radzie gminy. Ma on na celu w szczególności: uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Program nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, ale jest aktem polityki administracyjnej.

⁴⁶ Dz.U. 2023, poz. 1688.

O ile ochrona zabytków wydaje się być przede wszystkim domeną administracji publicznej, o tyle opieka nad nimi zdaniem ustawodawcy powinna być sprawowana przez ich właścicieli lub użytkowników. Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza ma więc wymiar bardziej indywidualny. W praktyce chodzi o zapewnienie jak najlepszych warunków do naukowego badania i dokumentowania zabytków, prowadzenie przy nich prac konserwatorskich, restauratorskich i budowlanych, zabezpieczenie i utrzymanie w jak najlepszym stanie zabytków i ich otoczenia, odpowiednie z nich korzystanie, popularyzowanie ich i upowszechnianie wiedzy o nich.

Gmina, będąc właścicielem zabytków nieruchomych, przede wszystkim powinna dbać o ich stan fizyczny pozwalający na utrzymanie zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystanie z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; naukowe badanie i dokumentowanie zabytku; prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku oraz popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Wskazane działania ochronne podejmowane w stosunku do zabytkowych rezydencji łączone być mogą z realizacją celów publicznych.

Niewątpliwie największy problem realizacji ochrony zabytków rezydencjonalnych związany jest z pozyskaniem odpowiednich środków finansowych niezbędnych na ich restaurację i utrzymanie. Szczególny problem stanowi zagadnienie środków związanych z odbudową, konserwacją i późniejszym wykorzystywaniem tych zabytków. Alternatywą dla restauracji zabytku przez gminę jest ewentualna możliwość jego zbycia. Oczywiście zbycie to powinno być zabezpieczone gwarancjami, że nabywca podejmie działania restauracyjne i nie zbędzie go osobom trzecim. Rodzajem zabezpieczania w takim przypadku jest przysługujące zbywcy prawo pierwokupu. Na mocy przepisu art. 109 Ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami gmina może skorzystać z prawa pierwokupu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości, pod warunkiem uprzedniego ujawnienia takiego prawa w księdze wieczystej. Zgodnie z treścią art. 26 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeżeli

stan zachowania zabytku tego wymaga, na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku (przepis ten stosuje się odpowiednio do decyzji o oddaniu takiego zabytku w trwały zarząd).

4. Studia przypadków

W kwietniu 2023 r. media społecznościowe organizacji zajmujących się promocją i propagowaniem wiedzy o zabytkach obieły informacje o licytacji komorniczej pałacu w Gorzanowie (Kotlina Kłodzka). Jak podały następnie serwisy informacyjne, licytacja obiektu miała odbyć się 26 maja i obejmować działkę z pałacem – prawie 6 tys. m² i parkiem – 6,67 ha⁴⁷. 20 maja Marek Haisig, prezes Fundacji Pałac Gorzanów poinformował w mediach społecznościowych, że licytacja obiektów została odwołana, co jednak nie oznaczało kłopotów finansowych obiektu. Pałac trafił do Fundacji w 2012 r. właściwie w stanie ruiny, do której doprowadziła wieloletnia bezczynność poprzednich prywatnych właścicieli pałacu. Do tej pory Fundacji udało się uzyskać środki finansowe z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 w wysokości prawie 7,5 mln zł, środki z Ministerstwa Kultury w wysokości 2,5 mln zł oraz mniejsze dotacje z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego⁴⁸. Nie jest to jedyny tak duży obiekt na Dolnym Śląsku, który po latach zaniedbań organizacje pozarządowe powołane do celów ratowania konkretnych zabytków starają się wyprowadzić z ruiny. Jedne z najbardziej spektakularnych działań podejmuje m.in. Fundacja Lubiąż⁴⁹, której celem od 1989 r. jest przywrócenie dawnej świetności tego pocysterskiego opactwa. Jednakże potrzeby finansowe i czas ich pozyskiwania w zasadniczej mierze ograniczają możliwości podmiotu głównie do prac zabezpieczających obiekt przed ruiną, o czym szczerze przyznają zarządcy nieruchomości. Niewątpliwie, ratowanie monumentalnych założeń zabytkowych stanowi ogromne

⁴⁷ R. Piel, *Gorzanów. Pałac idzie pod młotek. Renesansowy obiekt wystawiony na licytację*, Kłodzko24.eu, 17 IV 2023, <https://kłodzko24.eu/wiadomosci/gorzanow-renesansowy-obiekt-wystawiony-na-licytacje/xbJIMFPLvICl9Gq85rmm> (dostęp: 30 VI 2023).

⁴⁸ Zob. strona internetowa pałacu Gorzanów: <http://palacgorzanow.pl/aktualnie-prowadzone-prace/> oraz media społecznościowe: <https://www.facebook.com/FundacjaPalacGorzanow> (dostęp: 30 VI 2023).

⁴⁹ Fundacja Lubiąż, <https://fundacjalubiaz.org.pl/> (dostęp: 30 VI 2023).

ryzyko inwestycyjne, pomimo najszerszych chęci i intencji posiadaczy. Reprezentatywnym przykładem jest proces ratowania położonego 35 km od Gorzanowa pałacu w Kamieńcu Ząbkowickim, ostatecznie przejętego przez gminę w 2012 r. Obiekt znajdował się w stanie ruiny, będącym wynikiem zarówno zniszczeń powojennych, jak i dewastacji wewnątrz w czasie gdy budynek był opuszczony w związku z toczącym się postępowaniem spadkowym po śmierci jego długoletniego dzierżawcy. To monumentalne dziewiętnastowieczne założenie, o kubaturze 90 tys. m², projektu jednego z najwybitniejszych architektów niemieckich Karla Friedricha Schinkla, jest szczególnie znane ze względu na osobę jego właścicielki, córkę króla Niderlandów Wilhelma I Orańskiego – Mariannę Orańską. Natomiast niechlubną sławę zawdzięcza dramatycznemu kresowi jego świetności po II wojnie światowej. Ze względu na swój imponujący rozmach wewnątrz oraz użyte materiały o wysokiej wartości stał się on wielkim magazynem budowlanym dla miejscowej społeczności. Szczególnie niepokojące jest, że służby konserwatorskie, które powinny chronić zabytki, milcząco przyzwalały na ten proceder, ideologicznie pomijając wartości historyczne i artystyczne obiektu⁵⁰. O potrzebach pałacu świadczą kalkulacje sporządzone po przejęciu obiektu – szacowania gminy dotyczące kosztów jego odbudowy sięgały około 250–270 mln zł, kwoty oszałamiające w przypadku zestawienia z wysokością przyznanych środków budżetowych dla dolnośląskiego konserwatora zabytków, które dopiero w 2022 r. wzrosły z 2 do 9 mln zł⁵¹. Jak wskazuje gmina, od momentu przejęcia pałacu zainwestowała w jego remont 20 mln zł. Pozyskała dodatkowe środki zarówno od Skarbu Państwa, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, jak i z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego i tzw. funduszy norweskich⁵². Prawdopodobnie potrzeby te byłyby znacznie większe, gdyby nie nakłady czynione indywidualnie przez poprzedniego inwestora, który samodzielnie starał się ochronić obiekt

⁵⁰ Na temat losów pałacu po 1945 r. zob. M. Klawikowska, *Pałac w Kamieńcu Ząbkowickim i jego losy po 1945*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Studia Historyczne” 2000, nr 6, s. 5–16.

⁵¹ Zob. *Dolnośląskie: Budżet wojewódzkiego konserwatora zabytków wzrośnie z 2 do 9 mln zł rocznie*, Portal Komunalny, 5 XI 2021, <https://portalkomunalny.pl/dolnoslaskie-budzet-wojewodzkiego-konserwatora-zabytkow-wzrośnie-z-2-do-9-mln-zl-rocznie-426654/> (dostęp: 30 VI 2023).

⁵² Zob. wykaz na stronie internetowej pałacu: <https://palacmarianny.com.pl/> (dostęp: 30 VI 2023).

przed ostatecznym upadkiem, a którego wkład w ratowanie zabytku jest jednak podważany przez gminę⁵³.

Niewielkie perspektywy mają przed sobą obiekty całkowicie zrujnowane i pozbawione walorów inwestycyjnych, które najczęściej zachowały się w drobnych fragmentach i nie posiadają już oryginalnej tkanki zabytkowej. Realistycznie mogą one przetrwać lub zostać zrewitalizowane wyłącznie przy udziale inwestora publicznego. Takie działania udało się zrealizować m.in. w dwóch założeniach, które uległy prawie całkowitemu wypaleniu po II wojnie światowej: w Żmigrodzie i w Słońsku. Prace w ruinach barokowego pałacu Hatzfeldów w Żmigrodzie rozpoczęły się już w 2007 r., gdy gmina uzyskała na ten cel prawie 6 mln zł ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego⁵⁴. Rycerski zamek joannitów w Słońsku spłonął w 1975 r., prawdopodobnie z inspiracji milicji obywatelskiej (tuż po wojnie mieścił się w nim dom kultury, a następnie magazyn). Pod koniec drugiej dekady XXI wieku gmina podjęła działania zabezpieczające i prowadzące do stworzenia z zamku obiektu kulturalnego. Na ten cel udało się gminie pozyskać środki finansowe w ramach Programu Współpracy Interreg VA Brandenburgia-Polska 2014–2020, w kwocie ponad 1 mln euro⁵⁵. Oba założenia zachowano w formie stosowanej w nomenklaturze konserwatorskiej „trwałej ruiny”, czyli ruiny, w której podjęte prace konserwatorskie mają służyć ustabilizowaniu i zabezpieczeniu, bez ingerencji w tkankę. W formie trwałej ruiny zachowano m.in. przekazany w 2006 r. przez Skarb Państwa gminie Iwaniska Zamek Krzyżtopór w Ujeździe. Propagandowe deklaracje dotyczące jego ewentualnej odbudowy emocjonują opinię publiczną już od wielu lat i stanowią element sporu teoretyków konserwacji i restauracji zabytków⁵⁶.

⁵³ W 1984 r. pałac został wdzierżawiony prywatnemu przedsiębiorcy Włodzimierzowi Sobiechowi, który starał się samodzielnie rekonstruować obiekt i nie dopuścić do jego dalszej ruiny. Opinie dotyczące jego pracy są jednak rozbieżne. Zob. M. Borkowski, *Włodzimierz Sobiech i jego wpływ na kamieniecki pałac*, *Express Miejski*, 25 III 2015, <http://zabkowice.express-miejski.pl/wiadomosc/20247,wlodzimierz-sobiech-i-jego-wplyw-na-kamieniecki-palac> (dostęp: 30 VI 2023).

⁵⁴ W. Zawada, *Renowacja kompleksu pałacowego w Żmigrodzie*, *Barycz.pl*, http://barycz.pl/index_turystyka.php?dzial=6&kat=23&art=14 (dostęp: 30 VI 2023).

⁵⁵ Na temat historii zabytku i prac związanych z projektem zob. D. Piotrowska-Kuipers, *Zamek joannitów w Słońsku – historia, zabezpieczenie i perspektywy*, *„Ziemia Lubuska”* 2021, nr 7, s. 185–194.

⁵⁶ Na temat statusu Zamku Krzyżtopór oraz konserwatorskiego sporu na temat jego przyszłości zob. J. Kurek, *Zamek Krzyżtopór w Ujeździe jako część dziedzictwa światowego*, *„Przestrzeń i Forma”* 2017, nr 30, s. 87–106.

Jak wskazano w *Programie opieki nad zabytkami województwa dolnośląskiego na lata 2021–2024*: „[w]śród zabytków znajdujących się w stanie ruiny dominują obiekty prywatne – zrujnowane pałace z obiektami towarzyszącymi i zaniedbanymi parkami, budynki mieszkalne, w tym domy przysłupowe, zabudowa wiejska i obiekty przemysłowe. W stanie niezabezpieczonej ruiny pozostają także obiekty państwowe, pałace i obiekty w zespołach pałacowo-parkowych zarządzane przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁵⁷ oraz niektóre zamki pozostające we władaniu Lasów Państwowych. Podobny stan reprezentują także liczne zabytki samorządowe – pałace i obiekty im towarzyszące, dwory, zamki, opuszczone kościoły ewangelickie i mauzolea. [...] Prace remontowe były realizowane przez samorządy (20), instytucje państwowe (8), podmioty prywatne, fundacje i stowarzyszenia oraz instytucje kościelne (kilka obiektów). Liczba ta wzrastała i w końcu 2020 r. odnotowano 113 kompleksowo wyremontowanych obiektów rezydencjonalnych i 84 obiekty im towarzyszące (łącznie 197 obiektów zabytkowych). Prace remontowe prowadzone są w kolejnych, 96 obiektach (pałace, dwory i zamki) oraz 27 im towarzyszących. Struktura właścicielska wyremontowanych i remontowanych zespołów zabytkowych jest następująca: jednostki samorządowe – 28, instytucje państwowe – 9; podmioty prywatne, fundacje i stowarzyszenia oraz instytucje kościelne (kilka obiektów) – 158. [...] Poprawia się także stan zrujnowanych obiektów pałacowych, które są zabezpieczane i odbudowywane przez samorządy (np. dwór w Starej Kamienicy, pałac w Goszczu, zamki w Kamieńcu Ząbkowickim, Ząbkowicach Śląskich i Zagórzcu Śląskim) oraz podmioty prywatne (np. zamek Niesytno, zamek Henryka w Stanisławowie, pałac w Sieroszowie)”⁵⁸.

Podsumowanie

Mając na względzie stan zachowania, zapotrzebowanie finansowe oraz wysokość środków finansowych przeznaczanych na ochronę zabytków w Polsce, obecnie zasadniczym ratunkiem dla zrujnowanych monumentalnych obiektów są środki europejskie z funduszy strukturalnych,

⁵⁷ Wcześniej przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR).

⁵⁸ Instytut Rozwoju Terytorialnego, *Program opieki nad zabytkami województwa dolnośląskiego na lata 2021–2024*, s. 7–8, https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Kultura/Ochrona_zabytkow/2021/PONZ2021/Program_opieki_nad_zabytkami_Wojewodztwa_Dolnoslaskiego_2021-2024.pdf (dostęp: 30 VI 2023).

regionalnych programów operacyjnych, programów specjalnych, w tym w szczególności współpracy transgranicznej oraz mechanizm finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także norweski mechanizm finansowy, które pozwalają na finansowanie lub dofinansowanie wieloletnich projektów o milionowych kosztorysach. Do dysponentów zabytkowych rezydencji oraz innych wartościowych obiektów nieruchomości skierowano w 2022 r. Rządowy Programy Odbudowy Zabytków, w którym zadeklarowano miliardy złotych na ich odbudowę. W ramach programu finansowane mają być obiekty posiadających wpis do ewidencji lub rejestru zabytków i będących w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub jednostki organizacyjnej podległej jednostce samorządu terytorialnego⁵⁹. Wyniki pierwszego naboru zostały ogłoszone w lipcu 2023 r.: dofinansowanie przyznano na ponad 4800 projektów, łączna kwota wsparcia to 2,51 mld zł.

Nie ulega wątpliwości, że konserwacja, restauracja czy rewitalizacja zrujnowanych obiektów o znacznej kubaturze wymagają ogromnych nakładów finansowych bez perspektywy zwrotu z inwestycji. W tej sytuacji nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że podmioty prywatne, które angażują się w prace zabezpieczające i odtwarzające oryginalny wygląd obiektów, niejako zastępują w tych obowiązkach podmioty publiczne. Dysponują przy tym mniejszymi zasobami materialnymi i personalnymi, niezbędnymi do aplikowania o milionowe dotacje, a następnie ich wykonania i rozliczenia. Dlatego należy wskazać na rosnącą rolę samorządu związaną z ratowaniem od ruiny tych zaniedbanych obiektów, które po rewitalizacji mogą być przeznaczone do pełnienia funkcji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Borkowski M., *Włodzimierz Sobiech i jego wpływ na kamieniecki pałac*, *Express Miejski*, 25 III 2015, <http://zabkowice.express-miejski.pl/wiadomosc/20247,wlodzimierz-sobiech-i-jego-wplyw-na-kamieniecki-palac> (dostęp: 30 VI 2023).

⁵⁹ Rządowy Program Odbudowy Zabytków, <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-program-odbudowy-zabytkow> (dostęp: 30 VI 2023).

- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Frankiewicz A., *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 57–77.
- Instytut Rozwoju Terytorialnego, *Program opieki nad zabytkami województwa dolnośląskiego na lata 2021–2024*, https://umwd.dolnyślask.pl/fileadmin/user_upload/Kultura/Ochrona_zabytkow/2021/PONZ2021/Program_opieki_nad_zabytkami_Wojewodztwa_Dolnośląskiego_2021-2024.pdf (dostęp: 30 VI 2023).
- Jagielska-Burduk A., *Własność zabytku i jej ograniczenia po 1989 r.*, w: A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, LEX/el. 2011.
- Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2011.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kocowska-Siekierka E., *Ochrona zamków, pałaców i innych szlacheckich założeń rezydencjonalnych w Czechach w latach 1918–2015. Problem nacjonalizacji i restytucji*, „Przegląd Zachodni” 2015, nr 3(356), s. 51–69.
- Klawikowska M., *Pałac w Kamieńcu Żąbkowickim i jego losy po 1945*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Studia Historyczne” 2000, nr 6, s. 5–16.
- Křížová K., *Historický interiér*, w: *Metodika torby interiérových instalací a reinstalací*, pod red. K. Bobka, Praha 2011, s. 24–36.
- Kulik J., *Restytucja dóbr w prawie czeskim i czechosłowackim w latach 1989–2000*, w: *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, pod red. G. Czubek, P. Kosiewskiego, Warszawa 2005, s. 31–38.
- Kurek J., *Zamek Krzyżtopór w Ujeździe jako część dziedzictwa światowego*, „Przestrzeń i Forma” 2017, nr 30, s. 87–106.
- Lewicki J., *O początkach klasyfikacji zabytków. O wadach i zaletach polskich systemów wartościowania zabytków*, w: *Klasyfikacja i kategoryzacja w systemie ochrony zabytków*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2016, s. 91–108.
- Łuczyński R.M., *Losy rezydencji dolnośląskich w latach 1945–1991*, Wrocław 2010.
- Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008*, LRZ-410-09/2009, nr ewidencyjny: P/09/170, Rzeszów 2010.
- Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, *Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewidencyjny: 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021.
- Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Warszawa 2017, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKOW-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 30 VI 2023).
- Piotrowska-Kuipers D., *Zamek joannitów w Stońsku – historia, zabezpieczenie i perspektywy*, „Ziemia Lubuska” 2021, nr 7, s. 185–194.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce: geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2015.

- Urbańczyk Ł., *Czy sprzedaż zabytku przez jednostkę samorządu terytorialnego to szansa czy zagrożenie?*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, 18 X 2022, https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/czy-sprzedaz-zabytku-przez-jednostke-samorzadu-terytorialnego-to-szansa-czy-zagrozenie/ (dostęp: 30 VI 2023).
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, pod red. M Cherki, LEX/el. 2010.
- Wiktor K., *Problem 30 lat dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych w Polsce teoria i praktyka. Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu*, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywyplik/9610/4/437_30_lat_dochodzenia_roszczen_reprivatyzacyjnych_w_polsce_-_ekspertyza.pdf (dostęp: 30 VI 2023).
- Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, pod red. J. Łukaszewicza, Rzeszów 2012.
- Włodarczyk-Jakubczak M., *Pałac za złotówkę. Nowy właściciel poszukiwany*, TVP3 Gorzów Wlkp., 12 VII 2019, <https://gorzow.tvp.pl/43473229/palac-za-zlotowke-nowy-wlasciciel-poszukiwany> (dostęp: 30 VI 2023).
- Wylegała A., *Był dwór, nie ma dworu. Reforma rolna w Polsce*, Wołowiec 2021.
- Zachwatowicz J., *Nowe aspekty teorii konserwacji zabytków*, w: J. Zachwatowicz, *Wybór prac*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, seria B, t. 68, Warszawa 1981, s. 93–100.
- Zawada W., *Renowacja kompleksu pałacowego w Żmigrodzie*, Barycz.pl, http://barycz.pl/index_turystyka.php?dzial=6&kat=23&art=14 (dostęp: 30 VI 2023).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Krzysztof Świdorski*

Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego

The constitutional model of custody for professions of public trust

Abstract. The article presents selected problems concerning custody for persons with professions of public trust. First, attention is drawn to the historical understanding of custody. In the past, custody was perceived as a manifestation of managing administration. The current way of thinking about custody results from the custody model contained in Art. 17 section 1 of the Constitution of the Republic of Poland. Exercising custody is one of the forms of coercive professional self-governing body activity. Custody is exercised by an entity endowed with administrative power, which is a component of public authorities. The purpose of custody is to protect the public interest, understood primarily as building public trust. The basic factors that build public trust are high professionalism of services, the obligation to maintain professional secrecy, and providing citizens with full information about the service provided. Activities undertaken as part of the exercise of custody serve the purpose of enhancing and protecting public trust.

Custody is exercised with regard to persons performing professions of public trust. Such persons remain outside the public administration and perform professional activities on their own account and in their own name. These are private individuals that render specialized services which are important from the point of view of the basic goods of an individual, such as health, property interests or personal rights. Administrative custody is exercised to ensure that the needs of citizens are properly met.

The competent professional self-government bodies should ensure the conditions for providing citizens with the best quality services in the field of health care, legal protection, property protection and wherever public safety is concerned. Exercising custody by professional self-governments makes it possible

* Economic and Social Observatory in Łódź, Poland | Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne w Łodzi, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-1722-592X>, e-mail: kswiderski001@gmail.com.

to interfere with authority in socially important activities undertaken by persons outside the structures of public administration.

Keywords: custody – professions of public trust – public interest

Wprowadzenie

Pojęcie pieczy występuje przede wszystkim w prawie rodzinnym. Ustawodawca utworzył system pieczy zastępczej, który obejmuje instytucje, osoby, a także działania, które pozwalają na zapewnienie dziecku czasowej opieki oraz wychowania, gdy nie mogą zapewnić ich rodzice¹. Uregulowane zostały przypadki pieczy nad osobą i majątkiem dziecka, jak również pieczy nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką². Źródłem takiej pieczy jest władza rodzicielska lub orzeczenie sądu opiekuńczego. Znana jest także stała piecza nad małoletnim do 13. roku życia lub osobą niepoczytalną wykonywana bez obowiązku ustawowego ani umownego³.

W piśmiennictwie wyróżnia się ponadto pieczę wykonywaną w ramach umowy o udostępnienie skrytki bankowej⁴. Pojęcie pieczy występuje również przy umowach o usługi na rzecz towarów, np. umowie składu, umowie przewozu, spedycji lub dostarczenia przesyłki. We wskazanych przypadkach piecza może polegać na staraniu, aby stan rzeczy przez okres obowiązywania umowy nie uległ pogorszeniu. Na obszarze prawa zobowiązań piecza jest terminem, który pojawia się w piśmiennictwie, ale jest nieobecny w przepisach⁵.

W rozważaniach dotyczących prawa administracyjnego pojęcie pieczy nie ma samodzielnego znaczenia i pojawia się sporadycznie. Traktowane jest np. jako funkcja ochrony zabytków oraz opieki nad nimi⁶. Współcześnie pojęcie „pieczy” nie stanowi przedmiotu pogłębionego

¹ Art. 32 do art. 139b Ustawy z dnia 9 VI 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1426).

² Art. 95 § 1, art. 155 § 1 Ustawy z dnia 25 II 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2809).

³ Art. 427 zd. 2 Ustawy z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610), dalej: „k.c.”.

⁴ P. Bryłowski, *Umowa o udostępnienie skrytki sejfowej*, w: *Pozakodeksowe umowy handlowe*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2018, s. 609–628.

⁵ Np. J. Napierała, *Obowiązek pieczy nad rzeczą w umowie składu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1976, nr 38(3), s. 33–45.

⁶ Por. M. Ćwikła, *Piecza nad polskim dziedzictwem kulturowym w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – aspekty wybrane*, w: *Troska o zachowanie dóbr kultury*, pod red. M. Różańskiego, A. Dzikowskiego, Olsztyn 2018, s. 19–30.

zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. W dawniejszym piśmiennictwie piecza była przedstawiana jako funkcja wykonywania administracji zawiadowczej. Tak szerokie rozumienie pieczy nie znajduje aktualnie potwierdzenia w ustawodawstwie.

W prawie administracyjnym termin „piecza” bywa stosowany jako zbiorcze oznaczenie rozległego wachlarza działań o różnym charakterze – takich jak doradztwo, instruktaż, wspieranie, sprawowanie kontroli i nadzorowanie, wreszcie decydowanie o sytuacji podmiotu poddanego pieczy. Wyrażane jest przekonanie, że nie sposób określić cech konstytucyjnych pieczy, jest to bowiem pojęcie niedookreślone, występujące w różnych znaczeniach, używane okazjonalnie lub blankietowo. Z drugiej strony owo niedookreślenie zapewnia elastyczność, która ma być wartością samą w sobie⁷.

Na tak zarysowanym tle szczególną doniosłość posiada przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który określa wzorzec sprawowania pieczy na osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego⁸. Podmiotem wyposażonym we władzę sprawowania pieczy jest samorząd zawodowy, a ściślej jego ustawowo wskazane organy. Określenie istotnych atrybutów pieczy nad zawodami zaufania publicznego związane jest z uchwyceniem korelacji pieczy z władztwem publicznym, interesem publicznym i zaufaniem instytucjonalnym.

Analiza teoretyczna pojęcia pieczy nad zawodami zaufania publicznego może służyć do opracowania wzorca takiej pieczy poprzez wskazanie jej konstytucyjnych atrybutów. Ustawy powołujące kolejne samorządy zawodowe wprowadzają wiele rozwiązań o charakterze kazuistycznym. Organy samorządu zawodów zaufania publicznego zostały wyposażone w rozmaite instrumenty administracyjnoprawne mające na celu sprawowanie pieczy nad członkami konkretnej organizacji (izby, rady). Dlatego poszczególne problemy i sytuacje sporne są rozwiązywane tylko w granicach stosowania danego instrumentu administracyjnoprawnego bez odwołania się do „nadrzędnej” konstrukcji pieczy. Tymczasem gdyby sprawowanie pieczy przestało być traktowane jako przejaw jakichś niedookreślonych intencji, ale przybrało realny kształt obowiązującego wzorca, wówczas mogłoby dojść do ujednoczenia sprawowania pieczy. Pożądanym rozwiązaniem jest ustalenie

⁷ I. Korczak-Kubalski, *Pieczka przy nadzorze administracyjnym*, „Przeгляд Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2020, nr 19(1), s. 45–46.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

koniecznych atrybutów pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Dopiero wedle takiego wzorca można przejść do kształtowania rozwiązań szczegółowych, pilnując, aby każde uprawnienie organów samorządu zawodowego wobec jego członków było zawarte i umocowane w sprawowaniu pieczy.

Celem niniejszych rozważań jest ustalenie charakteru prawnego pieczy nad zawodami zaufania publicznego. Chodzi o sprawowanie pieczy na podstawie kompetencji, z których korzystają organy samorządów zawodowych wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Omawiana instytucja będzie badana pod kątem zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Natomiast konkretne instrumenty administracyjnoprawne służące do sprawowania pieczy uregulowane zostały w ustawach zwykłych, na mocy których powołano poszczególne izby zawodowe.

Tytułem wstępu należy przybliżyć obraz semantyczny słowa „piecza”. Piecza wywodzi się od zapomnianego już czasownika „piec się”, który oznacza ‘palić, martwić się’. Mimo że czasownik „piec się” znaczył początkowo ‘cierpieć ból od gorąca, ognia’, już w połowie XV wieku skojarzony został z cierpieniem psychicznym. Pod wpływem zasygnalizowanej analogii rozwinęło się znaczenie ‘martwić się o coś’, z którego później wyłoniła się treść ‘troszczyć się’. Piecza u swych źródeł pełniła funkcję nazwy bólu doznanego na skutek oparzenia (pieczenia), jednak od staropolszczyzny podstawowym znaczeniem tego derywatu był sens: ‘opieka, troska, staranie’. Ewolucja semantyczna pieczy w kierunku opieki i troski mogła nastąpić także wskutek przejścia łacińskiego terminu *cura* (opieka)⁹.

1. Piecza – nawiązania historyczne

Na początek należy zwrócić uwagę na to, jak pojęcie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, znacząco różni się od tradycyjnego rozumienia pieczy w prawie administracyjnym. Zacząć trzeba od historycznych relacji pomiędzy policją administracyjną a pieczą. Dawne poglądy i opinie na temat pieczy pokazują, że była ona pojmowana jako pewna ogólna funkcja władzy publicznej polegająca na zaspakajaniu

⁹ Z. Krótki, *Polskie leksemy o rdzeniu piecz-/piek- pochodne od piec się*, „Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza” 2015, t. 22(42), nr 2, s. 69–72.

potrzeb publicznych. Tymczasem pojęcie pieczy zamieszczone w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ma wyraźnie zawężone znaczenie. Pod względem podmiotowym piecza, w rozumieniu wskazanego przepisu, sprawowana jest tylko wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Natomiast pod względem przedmiotowym piecza jawi się jako wykonywanie władztwa administracyjnego w granicach interesu publicznego i dla ochrony zaufania instytucjonalnego. W analizowanym przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP sprawowanie pieczy zredukowane zostało do swoistej formy działania zdecentralizowanej administracji publicznej wobec osób wykonujących zawody kluczowe z perspektywy potrzeb społecznych.

St. Kasznica, opisując środki działania administracji publicznej, wyróżnił: kary administracyjne, policję administracyjną, rzeczy publiczne, wyłączenie, ograniczenie własności i przebudowę ustroju gospodarczego¹⁰. Autor ten uznał pieczę administracyjną za dopełnienie funkcji policyjnej. Słowo „policja” wywodzi się od greckiego *politeja*, które oznacza ‘ustrój państwa’. Z upływem czasu pojęcie policji uległo zawężeniu do administracji wewnętrznej państwa do porządku publicznego. St. Kasznica przyjmuje termin „policja” do oznaczenia określonej funkcji państwa, pewnego kierunku działalności państwowej. U źródła działalności policyjnej państwa dostrzega po pierwsze zjawiska zagrażające bezpieczeństwu, takie jak działanie sił przyrody, choroby zakaźne czy przestępczość. Po drugie – zjawiska będące konsekwencją konfliktu interesów jednostkowych z interesem szerszej zbiorowości. Zadaniem władzy administracyjnej jest niedopuszczenie do naruszenia spokoju społecznego i ładu¹¹.

Celem policji administracyjnej jest ochrona lub przywrócenie porządku publicznego za pomocą środków przymusu. Jednak same działania policyjne nie wyczerpują zakresu aktywności administracji publicznej. St. Kasznica wskazuje na pieczę administracyjną jako formę działań zawiadowczych i organizatorskich. Jego zdaniem funkcja policyjna „[r]ozwija się równoległe obok drugiej funkcji – pieczy administracji. Gdy piecza ma na celu bezpośrednio lub pośrednio zaspokojenie potrzeb publicznych, ma zatem charakter pozytywny, policja zmierza jedynie do usunięcia tego wszystkiego co zagraża dobru powszechnemu, ma zatem charakter negatywny. Oba te kierunki działania występują w każdym dziale administracji i nieraz najściślej spletają się ze sobą.

¹⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 146–173.

¹¹ *Ibidem*, s. 152.

W zakresie np. administracji rolnictwa piecza zmierza do podniesienia produkcji rolnej przy pomocy melioracji, doświadczalnictwa, racjonalnej hodowli, podniesienia oświaty zawodowej, organizacji kredytu, spółdzielczości itp., a policja rolna zwalcza choroby zwierzęce, szkodniki roślinne, zamachy na własność polną itp.”¹².

Również T. Bigo dokonał rozróżnienia pojęć „policji administracyjnej” oraz „pieczy administracyjnej”. W jego ocenie policja administracyjna stanowi „[j]eden kierunek działalności administracyjnej, mianowicie działalność, która przy zagrożeniu względnie użyciu przymusu zmierza do zwalczania i zapobiegania naruszeniom porządku publicznego. Jest to jedna strona działalności władz administracji publicznej, przenikająca wszystkie działy administracji wewnętrznej. Policja nie stanowi w tym znaczeniu jakiegoś osobnego działu administracji. Policja jest tylko jednym kierunkiem działalności administracyjnej. Dopełnieniem jej jest piecza administracyjna. Podczas gdy policja ma charakter negatywny – zapobiega naruszeniom porządku publicznego – to piecza jest działalnością pozytywną, zmierza bezpośrednio lub pośrednio do zaspokojenia potrzeb zbiorowych”¹³.

T. Bigo dzielił czynności administracyjne na czynności faktyczne i czynności prawne. Akt pieczy zakwalifikował jako indywidualny akt oparty na prawie publicznym, który nie ma charakteru władczego¹⁴. Zdaniem T. Bigo akt pieczy należy do czynności opartych na prawie publicznym, które odnoszą się wprawdzie do konkretnych sytuacji, ale nie mających formy i charakteru objawu woli organu administracyjnego. Do tej kategorii należą „[c]zynności tego rodzaju, jak zawiadomienia, ogłoszenia, doręczenia urzędowych pism, pewne czynności z zakresu postępowania, np. wezwanie do składania w postępowaniu pewnych oświadczeń, akty pieczy, czynności oparte na prawie publicznym ale nie mające charakteru władczego np. czynności urzędów zatrudnienia, czynności informacyjne itp.”¹⁵.

T. Bigo dzielił działania państwa na władcze oraz tzw. działalność zawiadowczą, do której należy w szczególności akt pieczy. Aktom pieczy

¹² Ibidem, s. 153.

¹³ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 165.

¹⁴ B. Adamiak, *Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigi*, w: *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, pod red. T. Kocowskiego, P. Lisowskiego, M. Paplickiego, Wrocław 2020, s. 100.

¹⁵ T. Bigo, op. cit., s. 115–116.

nadawano szerokie znaczenie zaliczając do nich np. czynności popierania inicjatyw społecznych lub prywatnych, prowadzenie urzędów ewidencyjnych na potrzeby publiczne, pouczenia, upomnienia, zawieranie umów, a także budowę infrastruktury publicznej¹⁶.

Wypowiedziano także pogląd, że podstawą działalności określanej mianem pieczy było zaspokajanie potrzeb publicznych w sposób twórczy, kreacyjny. Dlatego wskazywano, że piecza publiczna to nazwa administracji twórczej¹⁷.

Podobnie A. Peretiatkowicz wyróżniał dwa rodzaje aktywności państwa: działalność zwierzchnią o charakterze władczym oraz działalność za pomocą środków właściwych podmiotom prywatnym. Pieczę administracyjną uznawał za działanie państwa jako podmiotu prywatnego¹⁸.

Na związki pieczy z państwem policyjnym zwracał uwagę także S. Duszniak. Autor ten zauważył, że pojęcie opieki (pieczy) zostało terminologicznie zaczerpnięte z prawa prywatnego, w którym jego znaczenie ustalone jest przez prawo rzymskie (*tutela, cura, kuratela*), a rozwinięte w ustawodawstwie nowożytnym. W prawie publicznym opieka wiąże się głównie z państwem policyjnym, gdzie „[p]aństwo – opiekun przytłaczało gminę swą baczną opieką aż do pozbawienia jej wszelkiej samodzielności działania”¹⁹. Takie rozumienie pieczy oraz policji administracyjnej odeszło do historii. Pojęcie „pieczy” zostało zawężone do pozytywnego znaczenia, poprzez zaakcentowanie zaangażowania, silniejsze podkreślenie obowiązku troski o dane sprawy. Powierzenie jakiejś jednostce obowiązku sprawowania pieczy powoduje, że nadzór nie jest tylko „[m]echaniczną funkcją pozbawioną wyrazu życia”²⁰. Tym samym pieczę administracyjną odróżnia od nadzoru i kontroli podwyższone i permanentne zaangażowanie oraz troska o stan powierzonych spraw.

Określenie „państwo policyjne” oznaczało państwo administrujące, państwo prowadzące działalność zwaną pieczą, mającą za zadanie bezpośrednio lub pośrednio zaspokajanie potrzeb publicznych. Wykonując tak rozumianą pieczę, organy administracji nie ograniczały się tylko do ochrony legalności i formalnych uprawnień jednostki, lecz

¹⁶ Ibidem, s. 12.

¹⁷ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 22.

¹⁸ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 11.

¹⁹ S. Duszniak, *Terminologia z zakresu czynności nadzorczych i kontrolnych*, „Gazeta Administracji” 1948, nr 1–2, s. 62–63.

²⁰ Ibidem, s. 62.

występowały w roli organizatora społeczeństwa. Organy administracji podjęły zadanie dbałości o dobrobyt i pomyślność społeczeństwa co najmniej w takim zakresie, w jakim nie mogły tego uczynić jednostki²¹.

Klasykny podział na administrację władczą (imperium) i administrację zawiadowczą (gestia) ma już w dużej mierze charakter historyczny, gdyż we współczesnym państwie prawa obie funkcje straciły wyrazistość. Obecnie sposób myślenia o administracji kształtują koncepcje tworzące nurt nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), a także ich późniejsze rozwinięcie w postaci idei zarządzania publicznego (*Public Governance*). Widoczny jest rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy wykorzystania zasobów zewnętrznych w realizacji zadań publicznych. Następuje powierzenie w drodze umowy niektórych zadań publicznych organizacjom pożytku publicznego. Procedury zamówień publicznych pozwalają skorzystać z mechanizmów rynkowych. Wobec tego otwarta została możliwość współadministrowania, a także administrowania za pomocą podmiotów trzecich. Rozwijanie partycypacji, współpracy i koordynacji różnych podmiotów wewnątrz administracji publicznej wpływa na jej funkcje. Administracja publiczna w większym stopniu ma organizować zaspakajanie potrzeb społecznych, a nie bezpośrednio je zaspakajając. W epoce usług outsourcingowych trudno znaleźć miejsce na tradycyjne pojęcie pieczy. Funkcje administracji publicznej dostosowują się do aktualnych czynników ustrojowych, politycznych i światopoglądowych.

Dlatego w dalszych rozważaniach nie będzie nawiązania do tradycyjnego rozumienia pieczy jako funkcji administracji zawiadowczej. Podjęta natomiast zostanie próba ujęcia charakteru normatywnego pieczy w znaczeniu, w jakim występuje ona w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Konstytucyjne uwarunkowania sprawowania pieczy

Refleksje lub raczej skrótove uwagi na temat pieczy wypowiediane są sporadycznie na marginesie głównych rozważań dotyczących nadzoru i kontroli jako konstrukcji teoretycznych. Pewnym wyjątkiem jest problematyka sprawowania pieczy nad osobami wykonującymi zawody

²¹ A. Pakuł, *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Objawy policyzacji demokratycznego państwa prawnego*, w: *Cywilizacja administracji publicznej – księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2018, s. 380.

zaufania publicznego²². Wprowadzenie w tym zakresie regulacji na poziomie ustawy zasadniczej inspiruje do większego zainteresowania pojęciem pieczy nad zawodami zaufania publicznego.

Wiele pojęć prawnych występujących w Konstytucji RP uzyskało w drodze wykładni Trybunału Konstytucyjnego (TK) szerszy zakres znaczeniowy, niż przypisał im ustawodawca zwykły na obszarze danej gałęzi prawa. Spostrzeżenie powyższe nie musi się odnosić do terminu „piecza”, ten bowiem – w znaczeniu, w którym występuje w Konstytucji RP – powtórzony został w kilku ustawach jako refleks regulacji konstytucyjnej²³. Pojęcie pieczy nie ma osobnej definicji w ustawach regulujących status i pragmatykę poszczególnych zawodów zaufania publicznego. Wobec tego odwołanie się do konstytucyjnej funkcji pieczy może mieć istotny walor poznawczy w badaniach nad tą instytucją.

Zamieszczona w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP formuła o sprawowaniu przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony została dokładnie powtórzona tylko w odniesieniu do lekarzy i lekarzy dentyistów oraz rzeczników patentowych²⁴. Z kolei w przypadku lekarzy weterynarii i komorników (asesorów, aplikantów) piecza obejmuje należyte i sumienne wykonywanie obowiązków przez te grupy zawodowe²⁵. Jeszcze bardziej skrócona formuła sprawowania pieczy dotyczy

²² Np. M. Jackowski, *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11–12, s. 226–232; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, pod. red. S. Legata, M. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 33–38.

²³ Art. 7 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1850); art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 2 XII 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1342); art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 11 IV 2001 r. o rzecznikach patentowych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 303); art. 195 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 22 III 2018 r. o komornikach sądowych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1691 ze zm.); art. 10 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 154); art. 62 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1213 ze zm.).

²⁴ Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 2 XII 2009 r. o izbach lekarskich; art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 11 IV 2001 r. o rzecznikach patentowych.

²⁵ Art. 10 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych; art. 195 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 22 III 2018 r. o komornikach sądowych.

wykonywania zawodów fizykoterapeuty i farmaceuty. W pierwszym przypadku chodzi o sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu fizjoterapeuty²⁶. W drugim przypadku mowa tylko ogólnie o pieczy nad wykonywaniem zawodu farmaceuty, bez precyzowania, czy farmaceuta ma postępować należycie, sumiennie lub rzetelnie²⁷. W innych ustawach regulujących status i funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego brak wzmianki o pieczy sprawowanej przez organy samorządu zawodowego.

W takiej sytuacji rośnie znaczenie konstytucyjnego wzorca pieczy sformułowanego w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca zwykły jeśli w ogóle sięga do pojęcia pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, to poprzestaje na mniej lub bardziej bezpośrednim nawiązaniu do zapisu konstytucyjnego.

Nie można zgodzić się z tezą, że użyte przez ustrojodawcę sformułowanie „sprawowanie pieczy” ma charakter niedookreślony i „nikły walor jurydyczny”, gdyż jest to zwrot nieznany językowi prawnemu²⁸. Pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego sprawują organy samorządu zawodowego na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Przywołany przepis stanowi, że można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Wymienione samorządy zawodowe działają w dwóch kierunkach. Po pierwsze, reprezentują członków korporacji na zewnątrz wobec organów władzy i innych podmiotów, a także zarządzają wewnętrznymi sprawami organizacji. Po drugie, sprawują pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

Regulacja dotycząca pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego zamieszczona została w Rozdziale I „Rzeczpospolita” (art. 1–29) Konstytucji RP. W tej jednostce redakcyjnej znalazły się najważniejsze zasady ustrojowe. Samorząd zawodowy (art. 17) został wymieniony razem z samorządem terytorialnym (art. 15–16) jako przejaw decentralizacji władzy publicznej. Wprawdzie pojęcie decentralizacji władzy publicznej zostało odniesione do ustroju terytorialnego, lecz niewątpliwie decentralizacja może być realizowana również w innych

²⁶ Art. 62 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty.

²⁷ Art. 7 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich.

²⁸ W. Wołpiuk, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny...*, s. 147.

formach. Dlatego w art. 17 wskazano na samorząd zawodowy (ust. 1) i gospodarczy (ust. 2) jako szczególną postać decentralizacji rzeczowej.

Zwrócić należy uwagę na dysproporcję pomiędzy bardzo szerokim zakresem zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego a niewielkim zakresem podmiotowym i przedmiotowym władztwa publicznego przekazanego do samorządu zawodowego. O ile samorząd terytorialny wymaga regulacji konstytucyjnej, o tyle samorząd zawodowy stanowi z reguły przedmiot regulacji ustawowych. Wypowiedziano wprost pogląd, że treść zamieszczona w art. 17 Konstytucji RP w istocie nie należy do materii konstytucyjnej, jednak z uwagi na presję ze strony środowisk zawodowych problematyka ta znalazła wyraz w ustawie zasadniczej²⁹. Do utworzenia obligatoryjnego samorządu zawodowego wymagana jest forma ustawy i zarazem jest to forma wystarczająca.

W przypadku samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, wolno posługiwać się zwrotem „decentralizacja rzeczowa”, która stanowi inny kierunek niż decentralizacja terytorialna³⁰. Samorząd zawodowy określić można jako publicznoprawny związek przymusowy, który jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a równocześnie formą partycypacji obywateli w jej sprawowaniu³¹. Samorząd zawodowy sprawuje – z woli ustawodawcy – władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Współcześnie samorząd zawodowy jest rozumiany jako wykonywanie zdecentralizowanej administracji publicznej, a jego istotą jest przekazanie zarządu sprawami publicznymi zrzeszeniom obywateli zorganizowanych z mocy ustawy w korporacje prawa publicznego³².

Analiza poszczególnych orzeczeń TK prowadzi do wniosku, że wyraźnie uznał on za zawody zaufania publicznego: adwokata, radcę prawnego, komornika, doradcę podatkowego, rzeczownika patentowego, notariusza i doradcę inwestycyjnego. Zresztą sam ustawodawca intencjonalnie nadał wymienionym profesjom regulację charakterystyczną dla zawodów zaufania publicznego. Takie same ramy prawne stworzono dla osób wykonujących zawód: biegłego rewidenta, lekarza, lekarza dentystry,

²⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 24.

³⁰ Por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–74.

³¹ Wyrok TK z 24 III 2015 r., sygn. akt K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

³² M.A. Waligórski, *Izby samorządu zawodowego*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Szreniawskiego, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 97–98.

lekarza weterynarii, aptekarza, pielęgniarki, położnej oraz psychologa. Powyższe wyliczenie pokazuje, jak istotnych dziedzin życia społecznego dotyczy działalność poddana pieczy samorządu zawodowego.

Przedstawiona wyżej lista zawodów zaufania publicznego może budzić pewne kontrowersje. Dla przykładu, w przypadku zawodów prawniczych żywa była dyskusja, czy samorzady adwokacki i radcowski należą do zawodów zaufania publicznego³³. Stabilny był pod tym względem status notariuszy, ale już w przypadku komornika jego pozycja prawna bardziej zasługuje na miano służby niż zawodu. Zakres sprawowania pieczy przez poszczególne samorzady zawodowe jest zróżnicowany, ponieważ udział konkretnych zawodów w wykonywaniu administracji publicznej jest niejednolity.

Reżim prawny korporacji zawodowych, których zasadniczym celem funkcjonowania jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, zasadza się na przymusowej przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody³⁴. Od osób wykonujących zawody zaufania publicznego ustawodawca wymaga specjalnego wykształcenia i wysokich kwalifikacji moralnych. Ze względu na szczególną rolę społeczną zawodów zaufania publicznego ustawodawca może ograniczać wolność wykonywania takiego zawodu lub działalności gospodarczej. Aby zapewnić zachowanie wysokich standardów zawodu zaufania publicznego, konieczne stało się powierzenie samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego. Do kompetencji takich należy m.in. decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób aktualnie go wykonujących.

Czynności składające się na pojęcie pieczy można umieścić w katalogu form działania administracji publicznej. Samorząd zawodowy ma moc wydawania jednostronnych zarządzeń i aktów indywidualnych, które korzystają z domniemania ważności i mogą być wprowadzone w życie przez zastosowanie środków przymusu państwowego. Mieszczą się tutaj takie akty jak wpisanie na listę osób wykonujących dany zawód, wykreślenie z listy czy orzeczenie kary dyscyplinarnej. Władztwo administracyjne można zdefiniować zaś jako „[z]awężone z uwagi na kryterium podmiotowe władztwo państwowe (publiczne),

³³ M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 95–102.

³⁴ Wyrok TK z 22 V 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

przysługujące niepodzielnie państwu jako organizacji, a wynikające z władzy państwowej (publicznej), sprowadzające się do zakresu mocy normatywnie wyznaczonych atrybutów, w jakie wyposażona jest administracja publiczna, przejawiające się zaś (jest to istota władztwa administracyjnego) w ustalaniu (pośrednim i bezpośrednim) sfery praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza jej organizacją (w sensie ścisłym) bądź też w jej organizacji (w sensie szerokim)³⁵.

W zakresie sprawowania pieczy nad zawodami zaufania publicznego nie mieszczą się czynności społeczno-organizacyjne. Są to w szczególności czynności integracyjne, szkoleniowe i pomocowe na rzecz środowiska tworzącego daną korporację zawodową. Poza zakres sprawowania pieczy wychodzi także reprezentacja. Samorząd zawodowy reprezentuje interesy grupowe swoich członków na zewnątrz. W szczególności może przedkładać projekty rozwiązań ustawowych czy za pomocą działań promocyjnych budować pozytywny wizerunek społeczny danego zawodu. Z kolei wewnętrzna aktywność może przejawiać się w stosowaniu rozmaitych form instruktażu, doradztwa, wyjaśniania i innej pomocy. Na ważnym miejscu stawiane jest doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w zawodzie. Wśród zadań należących do samorządów zawodowych znajdują się zarówno zadania o charakterze publicznym, jak i zadania, które mają charakter wewnętrzny, zwłaszcza zadania organizacyjne i finansowe³⁶.

W przypadku czynności mieszczących się w pojęciu reprezentacji na zewnątrz, a także w przypadku szerokiego wachlarza czynności wewnętrznoorganizacyjnych i finansowych, mogą one z powodzeniem zostać podjęte przez stowarzyszenie działające na zasadach ogólnych. Stowarzyszenie takie może prowadzić formy doskonalenia zawodowego i integracji środowiska. Nie ma przeszkód, aby przedmiotem swojej misji uczyniło propagowanie wśród dobrowolnych członków stowarzyszenia określonego zbioru zasad etycznych. Można nawet dopuścić utworzenie sądu koleżeńskiego o cechach honorowych. Pewne wątpliwości dotyczą ustalania składek członkowskich. Z jednej strony jest to sfera wewnętrznoorganizacyjna, ale jednocześnie wskazuje się, że składka jest świadczeniem publicznym o charakterze zbliżonym do danin publicznych³⁷.

³⁵ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 104–105.

³⁶ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 14 XII 2010 r., sygn. akt K. 20/2008, OTK ZU 2010, nr 10, poz. 129.

³⁷ D. Antonów, *Charakter prawny składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych – wybrane problemy*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 3, s. 22–28.

Również ta część zadań korporacji zawodowej, która dotyczy czuwania nad należytym wykonywaniem zawodu, ma aspekty niewładcze. Silnie została bowiem zaakcentowana odpowiedzialność cywilna za świadczenie usług bez zachowania należytego profesjonalizmu³⁸. Przepis art. 355 § 2 k.c. stanowi, że ocena należytej staranności dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej musi uwzględniać zawodowy charakter tej działalności. W odniesieniu do stosunków o charakterze zawodowym konieczna jest staranność na poziomie wyższym od przeciętnej, wymagana od specjalistów. Wobec tego należyte wykonywanie zawodu, o którym stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest z jednej strony stymulowane przez podwyższoną odpowiedzialność odszkodowawczą członka danego samorządu zawodowego, a z drugiej strony – stanowi przedmiot pieczy jako funkcji o cechach władztwa publicznego.

W świetle powyższych ustaleń należy wyodrębnić zadania własne korporacji zawodowej, do których należy przede wszystkim działalność techniczno-organizatorska (np. prowadzenie systemu informatycznego), pomocowa, szkoleniowa, promocyjna i obsługa finansowa. Ten zakres działalności ma charakter niewładczy i jest dostępny każdemu stowarzyszeniu. Drugim komponentem tworzącym przymusowy samorząd zawodowy są wykonywane przez organy tego samorządu zadania publiczne realizowane w ramach powierzonego władztwa administracyjnego.

W regulacji zamieszczonej w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ujawnia się charakter prawny pieczy jako funkcji o cechach władztwa publicznego. Piecza ma zakres przedmiotowy obejmujący ochronę interesu publicznego przy pomocy środków władczych. Samorząd zawodowy ma moc podejmowania jednostronnych i wiążących rozstrzygnięć, takich jak wpisanie na listę osób wykonujących dany zawód, wykreślenie z tej listy, nakładanie kar dyscyplinarnych, łącznie z wydaleniem z zawodu. Szczególnie istotne jest sądownictwo dyscyplinarne. Pozwala ono na wymierzenie sankcji za konkretne uchybienie, np. za brak udziału w doskonaleniu zawodowym, ale także pozwala na wymierzenie kary z tytułu różnorodnych zachowań kwalifikowanych jako uchybienie godności zawodowej. Sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego daje gwarancję przestrzegania kodeksu etycznego uchwalonego przez organizację zawodową.

³⁸ Np. art. 49 Ustawy z dnia 14 II 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1799 ze zm.).

Odpowiedzialność dyscyplinarna ma na celu nie tyle ochronę prawidłowego funkcjonowania organizacji, ile ochronę prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez organizacje, z przynależnością do których łączy się ta odpowiedzialność³⁹. Główną racją bytu organizacji publicznych jest wykonywanie zadań publicznych przez daną organizację, dlatego jej wewnętrzna struktura powinna ostatecznie służyć temu celowi. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma zapewnić prawidłową realizację zadań publicznych, a większość celów odpowiedzialności dyscyplinarnej ma charakter służebny względem interesu publicznego⁴⁰. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością prawną, regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego rangi ustawowej⁴¹.

Omawiana odpowiedzialność wynika z członkostwa w organizacji publicznej i dotyczy osób, na których ciążyą szczególne obowiązki o istotnym znaczeniu społecznym. Odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy takich czynów jak: naruszenie obowiązków służbowych, zawodowych, naruszenie zasad etyki, godności zawodu, dobrego imienia służby, a także popełnienie przestępstwa. Cechą omawianej odpowiedzialności jest brak ścisłego ustawowego oznaczenia czynów zakazanych przez prawo (np. naruszenie zasad deontologii). Z kolei system kar dyscyplinarnych nie jest przypisany do poszczególnych przewinień⁴². Tym samym odpowiedzialność dyscyplinarna może przybierać kształt adekwatny do celu, jakim jest zapewnienie prawidłowej realizacji zadań publicznych.

Na tle powyższych uwag, należy sformułować pierwszy wniosek dotyczący konstytucyjnych cech pieczy nad zawodami zaufania publicznego. Mianowicie pieczę sprawuje podmiot wyposażony we władztwo administracyjne, stanowiące komponent władztwa publicznego. Zatem piecza administracyjna jest aktem władczym opartym na prawie publicznym. Piecza charakteryzowana jest jako funkcja o cechach władztwa publicznego⁴³. Akt pieczy stanowi wyraz woli kompetentnego organu danej korporacji zawodowej, wykonującej czynności oparte na prawie publicznym. Niemniej należy zauważyć, że w piśmiennictwie piecza

³⁹ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 54.

⁴⁰ Ibidem, s. 55.

⁴¹ Ibidem, s. 71.

⁴² Ibidem, s. 31.

⁴³ P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5, s. 27.

nad zawodami zaufania publicznego rozumiana jest szeroko i obejmuje nie tylko czynności zakotwiczone we władztwie administracyjnym⁴⁴.

Dalsze konstytucyjnie atrybuty pieczy są konsekwencją wymogu działania „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Sprawowanie pieczy zakłada priorytetowe traktowanie interesu publicznego, który ma pierwszeństwo przed środowiskowym interesem danej przymusowej organizacji zawodowej. Celem wykonywania pieczy jest ochrona interesu publicznego ujmowanego z perspektywy dobra wspólnego⁴⁵. Wobec tego funkcja pieczy administracyjnej polega na ochronie interesu publicznego. Przy czym interes publiczny musi być na tyle określony, aby wyznaczyć jego granice i tym samym przedmiot ochrony.

Pojęcie interesu publicznego pojawia się także w innych miejscach Konstytucji RP. Ustrojodawca wyróżnia „interes publiczny w radiofonii i telewizji” (art. 213 ust. 1), wskazuje „ważny interes publiczny” jako podstawę ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22), wreszcie oddziela interes publiczny od interesu własnego (indywidualnego) (art. 63).

Interes publiczny jest dyrektywą kierowaną do organu sprawującego pieczę, dlatego konieczne jest wyznaczenie minimum pewności co do treści interesu publicznego. Pojęcie to ma charakter dynamiczny, gdyż konkretyzacja interesu publicznego następuje na wyznaczonym obszarze aktywności państwa. Dla przykładu postępowanie biegłego rewidenta ma przyczyniać się do budowy zaufania do rynku finansowego⁴⁶. Dalszymi czynnikami konkretyzującymi interes publiczny są w szczególności aktualne stosunki społeczne, gospodarcze, dominujący światopogląd i wyznawane wartości.

Można w piśmiennictwie spotkać poglądy zrównujące interes publiczny z interesem społecznym⁴⁷, ale także poglądy podkreślające odmiennność interesu społecznego od interesu publicznego⁴⁸. Zdarza się, że sam ustawodawca uznaje interes społeczny oraz interes publiczny

⁴⁴ J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5, s. 100–102.

⁴⁵ Wyrok TK z 7 III 2012 r., sygn. akt K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.

⁴⁶ Art. 124 ust. 6a pkt 1 Ustawy z dnia 11 V 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1015 ze zm.).

⁴⁷ A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24.

⁴⁸ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 75(2), s. 62–64.

za oddzielne kategorie⁴⁹. Interes publiczny może wiązać się z ochroną pewnych wartości lub wyrażać dążenie do realizacji konkretnych celów lub zaspokojenia zobiektywizowanych potrzeb. Dla przykładu można wskazać, że ustawodawca wprowadził w dziedzinie prawa zagospodarowania przestrzeni legalną definicję interesu publicznego jako uogólnionego celu dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby społeczeństwa⁵⁰. Z kolei w innej regulacji skonstruowano definicję „nadrzędnego celu publicznego” jako zbioru wartości podlegających ochronie, co stanowi wyraz podejścia aksjologicznego do interesu publicznego⁵¹.

Koncepcje interesu publicznego są klasyfikowane na ogół na trzy typy. Pierwszy to związanie interesu publicznego z wartościami (koncepcje aksjologiczne). Drugi typ odnosi interes publiczny do celów (koncepcje prakseologiczne), a trzeci – wiąże interes publiczny z potrzebami. Niemniej często są formułowane koncepcje mieszane interesu publicznego (koncepcje hybrydalne)⁵².

Należy zwrócić uwagę, że interes publiczny ma charakter zinstytucjonalizowany i odnosi się tylko pośrednio do interesu społecznego, będąc jego pochodną. Interes publiczny jest ogniskowany i wyrażany przez działalność podmiotów publicznych, takich jak gminy, powiaty, samorządowe województwa, Skarb Państwa czy agencje państwowe. Interes publiczny można uznać za dookreślenie interesu społecznego⁵³.

Wypowiadany jest pogląd, że interes publiczny wyznacza kierunek działania prowadzącego do realizacji dobra wspólnego. Z tej perspektywy interes publiczny to rodzaj pożytku lub korzyści dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi. Nazwanie danego celu jako publiczny określa zatem sposób, w jaki powinno działać państwo i obywatele, aby owo

⁴⁹ Zob. art. 11b ust. 1 Ustawy z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 571).

⁵⁰ Art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 977 ze zm.). Problematykę interesu publicznego omawia M. Nowak, *Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 67(1), s. 39–49.

⁵¹ Art. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 6 III 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 470).

⁵² E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2016, nr 63(2), s. 165–166.

⁵³ A. Żurawik, op. cit., s. 64.

działanie było zgodne z ideą dobra wspólnego⁵⁴. W uproszczeniu można stwierdzić, że interes publiczny ma na celu korzyść ogółu społeczeństwa, natomiast interes indywidualny oznacza korzyść jednostki. Przy czym do interesów indywidualnych zalicza się także interesy środowiskowe i grupowe. Te ostatnie są nastawione na konkretną korzyść partykularną, co nie pozwala na uznanie interesów grupowych za formę pośrednią między interesem publicznym a interesem indywidualnym⁵⁵.

W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP widoczna jest wyraźna korelacja pomiędzy interesem publicznym a zaufaniem publicznym. Piecza to pewne quantum władzy publicznej z mocy prawa powierzonej przez państwo, a jej celem jest utrzymanie stanu korzystnego dla całego społeczeństwa, który to stan sprowadza się do trwałości i nienaruszalności instytucjonalnego zaufania do newralgicznych grup zawodowych. Należy przypomnieć, że interes publiczny może być rozumiany jako sposób ochrony istotnych wartości. W innym ujęciu interes publiczny można postrzegać jako dookreślenie jakiejś potrzeby ważnej dla ogółu społeczeństwa. Z tej perspektywy potencjał zaufania może być kwalifikowany jako doniosła wartość, ważna także dla organów władzy publicznej. Z drugiej strony zaufanie jawi się także jako potrzeba, która powinna zostać zaspokojona w życiu publicznym.

Na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP można sformułować tezę, że piecza jako działanie ukierunkowane na ochronę interesu publicznego w swej istocie ma chronić zaufanie publiczne do pewnej grupy zawodów „kluczowych” dla funkcjonowania społeczeństwa. Celem działań podejmowanych przez podmiot władzy publicznej w granicach interesu publicznego jest zaspokojenie potrzeby zaufania obywateli do władzy publicznej. W interesie publicznym jest, aby osoby publiczne nie angażowały się w działania i nie wklewały w sytuacje mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność, lecz także podważać autorytet organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. „W demokracji przedstawicielskiej to zaufanie jest założeniem i warunkiem niezbędnym funkcjonowania ustroju społecznego”⁵⁶.

⁵⁴ W. Wołpiuk, op. cit., s. 134.

⁵⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 40.

⁵⁶ Por. uchwała TK z 13 IV 1994 r., sygn. akt W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21; wyrok TK z 31 III 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 8 X 2001 r., sygn. akt K 11/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 210.

Zaufanie należy do sfery stosunków interpersonalnych, dlatego poszukując normatywności tego pojęcia, należy nawiązać do problematyki zaufania instytucjonalnego. Relacje między zaufaniem a porządkiem prawnym są na tyle doniosłe, że zaufanie instytucjonalne stanowi przedmiot ochrony prawa i uznaną wartość prawną⁵⁷. Wskazuje się, że zaufanie społeczne to element kultury, a także najcenniejsza odmiana kapitału społecznego⁵⁸. W pewnym uogólnieniu można stwierdzić, że zaufanie jest niezbędnym komponentem trwałych struktur społecznych, a także podstawą tworzenia skomplikowanych relacji społecznych, mających na celu wytworzenie dobra wspólnego. Zaufanie w skali społecznej daje integrację, stabilność i rozwój. Wobec tego zaufanie instytucjonalne powinno być traktowane jako dobro publiczne, jako fundament życia społecznego, zapewniający skuteczność i efektywność zbiorowych działań⁵⁹.

Na płaszczyźnie normatywnej zasada „pobudzania” zaufania obywateli do władzy publicznej została zamieszczona w przepisach regulujących postępowanie organów administracji publicznej⁶⁰. Zasadniczo zaufanie można pojmować jako oczekiwanie, że skutkiem wejścia w relację z określonym podmiotem będzie zdarzenie korzystne dla oczekującego. Jest to zarazem wiara w dobre intencje i sprawczość tego, wobec którego kierujemy swoje zaufanie. Jednak zaufanie można zredukować do „polegania na kimś”, co oznacza, że jedynie przewidujemy, jak zachowa się ktoś inny wobec nas. Z kolei sytuacja zaufania polega na uzupełnieniu elementu przewidywania przekonaniem o dobrej woli drugiej strony⁶¹.

W piśmiennictwie stwierdzono, że normatywny termin „zaufanie do władzy publicznej” użyty w art. 121 § 1 o.p. i art. 8 k.p.a. oznacza jedynie sytuację polegania na organie administracji, a nie zaufania do

⁵⁷ T. Stawecki, *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu*, w: *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym. Część II projektu „Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego” – wartości*, pod red. J. Oniszczyka, Warszawa 2010, s. 122.

⁵⁸ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 71.

⁵⁹ D. Miłaszewicz, *Zaufanie jako wartość społeczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 259, s. 86.

⁶⁰ Zob. art. 8 § 1 Ustawy z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm.), dalej „k.p.a.”; art. 121 § 1 Ustawy z dnia 29 VIII 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2383 ze zm.), dalej „o.p.”.

⁶¹ M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 74(2), s. 7.

niego. Jeżeli natomiast definicję tę uzupełnić o oczekiwanie korzyści przez podmiot ufający, wówczas pojawia się wniosek, że zaufanie jednostki do organów administracji publicznej stosujących prawo może mieć wymiar instrumentalny oraz moralny⁶².

Poza zakresem rozważań musi pozostać kwestia, czy okazywanie przez jednostkę zaufania wobec administracji publicznej, czyli zaufania instytucjonalnego, jest zachowaniem racjonalnym z perspektywy tej jednostki. Natomiast w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie budzi wątpliwości, że w przypadku podmiotów władzy publicznej motywem nadrzędnym ich funkcjonowania powinna być misja budowania zaufania instytucjonalnego wśród obywateli. Stosunek zaufania, jakim jednostka obdarza organy administracji publicznej, jest stanem niewątpliwie korzystnym z punktu widzenia tych organów. Postawa zaufania instytucjonalnego zmniejsza koszty sprawowania władzy (zarządzania publicznego) oraz ułatwia dostęp do zasobów, jakimi dysponują obywatele. Przede wszystkim jednak zaufanie ułatwia proces przekonywania i uzyskiwania aprobaty dla działań administracji publicznej bez użycia środków o charakterze przymusowym.

W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP piecza to zadanie samorządu zawodowego polegające na zapewnieniu zaufania do członków korporacji zawodowej. Dwa podstawowe czynniki budujące zaufanie wśród społeczeństwa to, po pierwsze, bardzo wysokie kwalifikacje zawodowe gwarantujące wykonywanie usług na najwyższym poziomie. Kwalifikacje kandydatów do zawodu są weryfikowane w drodze egzaminu, a później aktualizowane przez ustawiczne szkolenie zawodowe. Po drugie, istotny jest obowiązek każdego członka korporacji zawodowej zachowania tajemnicy prawnie chronionej. Osoby wykonujące zawód zaufania publicznego mają dostęp do bardzo istotnych danych osobowych swoich klientów, informacji o ich majątku, stanie zdrowia, sytuacji rodzinnej oraz innych sferach objętych prywatnością.

Dla przykładu, farmaceuci i fizjoterapeuci zobowiązani są do zachowania w tajemnicy wiadomości dotyczące zdrowia pacjenta, uzyskane w związku z wykonywaniem zawodu⁶³. Korelatem powyższej tajemnicy zawodowej jest prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim

⁶² Ibidem, s. 13–14.

⁶³ Art. 34 Ustawy z dnia 10 XII 2020 r. o zawodzie farmaceuty (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1873 ze zm.); art. 21 pkt 2 Ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich; art. 9 pkt 3 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty.

związanych⁶⁴. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej ciąży także na osobach wykonujących zawody pielęgniarki, położnej i psychologa⁶⁵. Z kolei lekarz medycyny i lekarz dentyista zobowiązani są do ochrony tajemnicy lekarskiej⁶⁶. Ustawodawca ograniczył także prawo dostępu do informacji lekarsko-weterynaryjnej oraz dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej⁶⁷.

Zawodowi kuratorzy sądowi mają obowiązek zachować w tajemnicy wszystkie okoliczności, o których powzięli wiadomość w związku z pełnioną funkcją⁶⁸. Podobnie ustalenie przez ustawodawcę zakresu związania tajemnicą zawodową jest niezmiernie istotne w odniesieniu do biegłych rewidentów⁶⁹, rzeczników patentowych⁷⁰, notariuszy⁷¹, adwokatów⁷² oraz radców prawnych⁷³.

Nie bez znaczenia dla kwestii zaufania pozostaje trzeci czynnik w postaci zawodowego obowiązku udzielania informacji. Przed skorzystaniem z usługi klient powinien zostać w sposób rzetelny i wyczerpujący poinformowany o skutkach podjętych czynności oraz ewentualnych wariantach postępowania, jeśli takowe są dostępne. Przekazywanie prawdziwych, aktualnych informacji w sposób zrozumiały wpływa na budowanie zaufania instytucjonalnego.

Jak już wspomniano, determinantami zaufania dla członków samorządu zawodowego są ich kwalifikacje zawodowe i wiedza specjalistyczna w danej dziedzinie, a także szczególnie obowiązek zachowania

⁶⁴ Art. 13–14 Ustawy z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1545 ze zm.).

⁶⁵ Art. 17 Ustawy z dnia 15 VII 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2702 ze zm.); art. 14 Ustawy z dnia 8 VI 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1026).

⁶⁶ Art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1516 ze zm.).

⁶⁷ Art. 58a ust. 2 Ustawy z dnia 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.

⁶⁸ Art. 6 ust. 1, art. 74 Ustawy z dnia 27 VII 2001 r. o kuratorach sądowych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1095).

⁶⁹ Art. 69 ust. 1 pkt 3, art. 78 Ustawy z dnia 11 V 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

⁷⁰ Art. 14 Ustawy z dnia 11 IV 2001 r. o rzecznikach patentowych.

⁷¹ Art. 18, art. 78b i art. 78c Ustawy z dnia 14 II 1991 r. – Prawo o notariacie.

⁷² Art. 6, art. 16a, art. 16b Ustawy z dnia 26 V 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1184 ze zm.).

⁷³ Art. 3, art. 5a i art. 5b Ustawy z dnia 6 VII 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1166).

tajemnicy zawodowej. Członkowie każdego samorządu zawodu zaufania publicznego są zobowiązani do przestrzegania zasad etyki i deontologii zawodowej, godnego zachowywania się i sumiennego wykonywania swoich obowiązków zawodowych. Wszystkie te elementy składają się na wizerunek społeczny danego zawodu. Celem sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu jest pogłębianie i ochrona zaufania instytucjonalnego. W rozważanym przypadku interes publiczny manifestuje się w potrzebie ochrony zaufania wymaganego do bezpiecznego korzystania z usług świadczonych przez członków danej korporacji zawodowej. Zatem piecza sprawowana jest w celu zapewnienia ochrony zaufania publicznego. Podmiot publiczny wyposażony we władztwo pozwalające na sprawowanie pieczy nie został umocowany do działań w innych kierunkach. Działania podejmowane w ramach sprawowania pieczy muszą być służebne wobec celu, którym jest pogłębianie i ochrona zaufania publicznego. Inaczej ujmując powyższą kwestię, można powiedzieć, że sprawowanie pieczy ma charakter gwarancyjny wobec odbiorców usług dostarczanych przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego.

Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy wprost osób fizycznych pozostających na zewnątrz systemu administracji publicznej. Osoby te wykonują działalność zawodową na własny rachunek i we własnym imieniu. Jednak z uwagi na świadczenie usług w sprawach ważkich społecznie, pozycja wskazanych osób staje się mniej lub bardziej podobna do pozycji funkcjonariusza publicznego. Chociaż są to osoby prawa prywatnego, to jednak podejmując działania w dziedzinach mających znaczenie ze względu na ważny interes publiczny, muszą podlegać szczególnej pieczy wykonywanej przez samorząd zawodowy wyposażony we władztwo publiczne.

W konkluzji należy zaproponować, aby piecza nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego była rozumiana jako zespół czynności opartych na władztwie administracyjnym przyznanym organom samorządu zawodowego w ramach decentralizacji władzy publicznej. Analizowany art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zamieszczony został wśród przepisów określających kierunki decentralizacji władzy publicznej. Wobec tego nie można sugerować, że ustrojodawca, regulując tak ważną materię, niejako na marginesie i poza tematem wtrąca pojęcie pieczy sprowadzone do nieformalnej troski, opieki, pomocy lub instruktarzu. Zdecydowanie silniej uzasadnione jest twierdzenie, że piecza, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest funkcją władzy.

Pieczą sprawowaną jest wobec osób prywatnych, pozostających poza systemem administracji publicznej, które w ramach działalności zawodowej świadczą odpłatnie usługi specjalistyczne o bardzo istotnym znaczeniu dla społeczeństwa. Cechą charakterystyczną aktów pieczy jest ich nakierowanie na ochronę interesu publicznego oraz zaufania publicznego. Sprawowanie pieczy dotyczy bowiem dziedzin aktywności ludzkiej, w których istotnym czynnikiem jest poczucie bezpieczeństwa budowane na zaufaniu.

3. Piecza a nadzór

Pojęcia nadzoru i kontroli określają wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administracji publicznej. Inne typowe powiązania funkcjonalne występujące między podmiotami administracji publicznej lub ich zespołami to: kierownictwo, zwierzchnictwo, zespolenie, koordynacja i współdziałanie. Częściowo są to więzi organizacyjne, ale w dużym stopniu także więzi pozaorganizacyjne. Kontrola pojawia się przeważnie jako etap procedury nadzorczej lub procedury kierowania. Czynności kontrolne i nadzorcze mają przede wszystkim na celu zapewnienie prawidłowości działania administracji publicznej. W podanym kontekście pojęcia nadzoru i kontroli mają utrwalone znaczenie w literaturze przedmiotu. Jednak odnoszą się one do prawa ustrojowego, do struktury administracji publicznej.

Tymczasem piecza sprawowana jest nad działalnością osób wykonujących zawód zaufania publicznego nienależących, pod żadnym względem, do aparatu administracji publicznej. Chodzi o podmioty prywatne, które dostarczają wyspecjalizowane usługi istotne z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki, takich jak zdrowie, interesy majątkowe lub dobra osobiste. Piecza nad działalnością wskazanych podmiotów realizowana jest w interesie publicznym, w celu prawidłowego zaspokajania potrzeb osób korzystających z usług. Jedną z takich potrzeb jest ochrona ważnych informacji powierzonych przez osobę, na rzecz której usługa jest wykonywana. Takie rozumienie pieczy oznacza, że bezzasadne staje się porównanie do nadzoru i kontroli jako pojęć określających relacje występujące w układzie organów administracji publicznej.

Niemniej pojęcia nadzoru i kontroli stosowane są przez ustawodawcę także w innym znaczeniu. Otóż pojęcia te wykorzystuje się do

określenia pewnych specjalistycznych kompetencji organów administracji publicznej, uregulowanych w prawie materialnym. Są to kompetencje o charakterze policyjnym. Jako przykłady można wskazać nadzór budowlany, nadzór sanitarny, nadzór górniczy, nadzór geodezyjny czy nadzór pedagogiczny. Adresatami działań nadzorczych (zazwyczaj poprzedzonych kontrolą) są osoby fizyczne i prawne, które nie dopełniły obowiązków prawnych wynikających z sytuacji, w której się znajdują. W podanym znaczeniu nadzór jest kompetencją do władczego wkraczania przez organy administracji publicznej w działalność podmiotu nadzorowanego w zakresie i formie przewidzianych przez prawo.

Nadzór w materialnym prawie administracyjnym stosowany jest w celu zapewnienia, aby obiekty, instalacje, teren i inne rzeczy były utrzymywane we właściwym stanie, zgodnym z ustalonymi standardami i wzorcami. Organy nadzoru administracyjnego, działając dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, wkraczają we własność, wolność i inne prawa podmiotowe jednostki. Odmiennie znaczenie ma nadzór pedagogiczny polegający na kontroli przestrzegania przez szkoły i placówki przepisów o działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół oraz placówek. W zasadzie jest to forma nadzoru nad zakładem prawa publicznego sprawowana przez kuratora oświaty.

Zważywszy, że piecza sprawowana jest przez organy samorządu zawodowego w celu należytego świadczenia usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki, zachodzi wyraźna odmienność tej instytucji od nadzoru o charakterze policyjnym podejmowanego dla zapewnienia bezpieczeństwa obiektów, urządzeń, instalacji oraz prac prowadzonych w danym miejscu. Piecza jest kompetencją inną niż nadzór.

Niekiedy piecza bywa określana jako uzupełnienie lub dopełnienie nadzoru będącego sposobem powiązania struktur administracji publicznej. Niemniej nadzór jest podstawowym pojęciem prawa administracyjnego służącym do opisanie związków pomiędzy podmiotami administracyjnymi. Istotą nadzoru jest możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu poddanego nadzorowi. Dlatego wprowadzanie do zakresu nadzoru także „miękkich” działań nazywanych pieczą jest propozycją o wątpliwych podstawach. Przejawy pieczy przy nadzorze sprowadzane są do prób wpływania na podmiot nadzorowany za pomocą środków niewładczych, kierując uwagę na ewentualne nieprawidłowości w działaniu jednostki nadzorowanej. W takim ujęciu piecza wyraża się przez wspieranie, troskę, doradztwo,

łagodzenie konfliktów. Byłaby to funkcja pomagania towarzysząca nadzorowi i realizowana za pomocą środków o niewładczym charakterze. Takie inne niż władcze formy oddziaływania organu nadzorującego mają być podejmowane ze względu na cel nadzoru, którym jest zapewnienie prawidłowego działania i osiągnięcia właściwych rezultatów przez organ nadzorowany⁷⁴. Suplementowanie nadzoru czynnościami wspierającymi, stosowanie rozmaitych form instruktażu, doradztwa, wyjaśniania i innej pomocy odbywa się w sposób mało sformalizowany. Nie ma potrzeby, aby do tak wąskiej, fragmentarycznie pojawiającej się aktywności organu nadzoru stosować termin „piecza”. Nadal są to działania organu wyposażonego w kompetencje nadzorcze, który i tak będzie finalnie korygował działania organu nadzorowanego przez zastosowanie środków władczych.

W konstytucyjnym modelu pieczy wymagana jest efektywność i sprawność sprawowania pieczy nad osobami zawodowo dostarczającymi wyspecjalizowane usługi. Tylko kompetencje pozwalające na władcze ingerowanie w odpłatną działalność zawodową polegającą na świadczeniu wybranych usług stanowią realną gwarancję bezpieczeństwa dóbr istotnych dla jednostki (np. zdrowia, majątku). Powyższe rozumienie pieczy zupełnie nie przystaje do tezy określającej pieczę jako zbiór czynności odformalizowanych i niewładczych, jakoby towarzyszących nadzorowi administracyjnemu. W rezultacie można stwierdzić, że piecza nie jest tożsama z nadzorem, w różnych jego ujęciach.

Podsumowanie

Rozszerzona analiza art. 17 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że piecza jest prawną formą działania samorządów zawodowych w ramach wykonywania powierzonej tym samorządom części władztwa publicznego. Sprawowanie pieczy za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych ma stanowić realną gwarancję należytego wykonywania zawodów zaufania publicznego. Korelatem takiej gwarancji jest zaufanie i bezpieczeństwo osób korzystających z usług przedstawicieli zawodów zaufania publicznego.

Nie ma uzasadnionych podstaw, aby mówić o pieczy *sensu largo* jako ogólnej funkcji opiekuńczej, obejmującej zarówno czynności faktyczne,

⁷⁴ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 45–47.

takie jak wspieranie, doradzanie i pomaganie, jak i czynności polegające na decydowaniu w określonym zakresie o sytuacji poddanego pieczy. Sprawowanie pieczy ma charakter sformalizowany, gdyż jest ona przejawem władztwa administracyjnego, a nadto sprawowana jest z wyraźnego nakazu ustawodawcy. Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP określa jedną z form decentralizacji władzy publicznej w postaci przymusowego samorządu zawodowego. Z kolei piecza jest władczym działaniem, przez które organy samorządu zawodowego zapewniają należytą realizację obowiązków nałożonych na osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Zatem sprawowanie pieczy obejmuje władcze formy oddziaływania na osoby prowadzące działalność na własny rachunek, pozostające na zewnątrz aparatu administracji publicznej. Piecza odnosi się do działalności obejmującej świadczenie odpłatnych usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki – takich jak zdrowie lub ochrona interesów majątkowych.

Piecza sprawowana jest w interesie publicznym przez samorząd zawodowy wyposażony w kompetencje władcze. Przedmiotem pieczy jest realizacja interesu publicznego polegającego na pogłębianiu i ochronie zaufania instytucjonalnego, ponieważ usługobiorca powierza wykonawcy informacje istotne z punktu widzenia ochrony jego interesów, które powinny być zachowane w tajemnicy. Elementami budującymi zaufanie instytucjonalne są wiedza fachowa usługodawcy, zachowanie powierzonych danych w tajemnicy, a także udzielenie pełnej informacji o możliwych efektach świadczonej usługi wyspecjalizowanej.

Pod pojęciem pieczy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP mieszczą się działania pozwalające na egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania usług istotnych z perspektywy ochrony interesu publicznego. Ważnym elementem sprawowania pieczy nad zawodami zaufania publicznego jest także reglamentacja dostępu do zawodu poprzez wpisywanie na listy lub do rejestru podmiotów uprawnionych do świadczenia określonych usług i wykreślanie osób naruszających obowiązki zawodowe.

Organy samorządów zawodowych – jako podmioty władztwa publicznego – powinny sprawować efektywną pieczę nad warunkami dostarczania obywatelom najlepszej jakości usług w dziedzinie ochrony zdrowia, ochrony prawnej, ochrony mienia i wszędzie tam, gdzie chodzi o bezpieczeństwo szeroko rozumiane. Usługi takie muszą być wykonane profesjonalnie i rzetelnie, z poszanowaniem zaufania instytucjonalnego okazywanego przez klientów.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigo*, w: *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, pod red. T. Kocowskiego, P. Lisowskiego, M. Paplickiego, Wrocław 2020, s. 97–105.
- Antonów D., *Charakter prawny składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych – wybrane problemy*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 3, s. 9–30.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bryłowski P., *Umowa o udostępnienie skrytki sejfowej*, w: *Pozakodeksowe umowy handlowe*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2018, s. 609–628.
- Ćwikła M., *Pieczna nad polskim dziedzictwem kulturowym w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – aspekty wybrane*, w: *Troska o zachowanie dóbr kultury*, pod red. M. Różańskiego, A. Dzikowskiego, Olsztyn 2018, s. 19–30.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dusznik S., *Terminologia z zakresu czynności nadzorczych i kontrolnych*, „Gazeta Administracji” 1948, nr 1–2, s. 62–63.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Granat M., *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 95–102.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, pod red. S. Legata, M. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 33–38.
- Jackowski M., *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11–12, s. 226–232.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2016, nr 63(2), s. 161–180.
- Korczak-Kubalski I., *Pieczna przy nadzorze administracyjnym*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2020, nr 19(1), s. 26–48.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Krótki Z., *Polskie leksemy o rdzeniu piecz-/piek- pochodne od piec się*, „Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza” 2015, t. 22(42), nr 2, s. 69–88.
- Miłaszewicz D., *Zaufanie jako wartość społeczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 259, s. 80–88.

- Napierała J., *Obowiązek pieczy nad rzeczą w umowie składu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1976, nr 38(3), s. 33–45.
- Nowak M., *Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 67(1), s. 39–49.
- Pakuł A., *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Objawy policyzacji demokratycznego państwa prawnego*, w: *Cywilizacja administracji publicznej – księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2018, s. 379–387.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
- Sarnecki P., *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5, s. 22–29.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–74.
- Smarż J., *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5, s. 93–108.
- Stawecki T., *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu*, w: *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym. Część II projektu „Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego” – wartości*, pod red. J. Oniszczyka, Warszawa 2010, s. 115–131.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Waligórski M.A., *Izby samorządu zawodowego*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Szreniawskiego, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 91–129.
- Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 74(2), s. 5–17.
- Wołpiuk W., *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, pod red. S. Legata, M. Lipińskiej, Warszawa 2002, s. 127–147.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Żurawik A., *„Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony” Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 75(2), s. 57–69.

Piotr Szudejko*

Realizacja prawa do diagnozy przez lekarza

The patient's subjective right to a doctor's diagnosis

Abstract. The subject of the article is a presentation of the concept of the patient's subjective right to a doctor's diagnosis.

The starting point is a discussion of the clinical diagnostic process currently used in medicine, as well as the clinical decision-making. In the literature, a fairly widely accepted division of clinical diagnostics is used, which breaks diagnostics down into the following elements: subjective examination (interview conducted with the patient or their family), physical examination (determining symptoms using basic methods) and additional examination (using technological advances to determine symptoms, e.g. CT scan).

It is indicated that legal provisions do not take into account the abovementioned division, which may cause interpretation difficulties when assessing the possibility of factual guardian consenting to the medical examination. Also, the clinical decision-making stage has been distinguished, which is the basis for the therapeutic decision and, consequently, determines the success of treatment.

Next, the patient's right to information on their health is discussed, which is considered a part of a broader right to information about oneself. Justifications for medical truthfulness are presented as well as an exception to this rule – the so-called therapeutic privilege.

Next, the postulated right to diagnosis is discussed, which consists of the following specific rights: the right to form a diagnosis, the right to be informed of a diagnosis, the right to information about the impossibility of a diagnosis, and finally, the right to remain in ignorance. Legal provisions and principles of medical deontology, from which the above law can be derived, are also discussed. The conclusion of the article is that the right to a diagnosis can be justified on the basis of the currently applicable laws and in this respect no legislative initiative is necessary.

Keywords: right to diagnosis – healthcare – medicine – clinical diagnosis

* Law Firm, Poland | Kancelaria prawna, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-5259-8759>, e-mail: szudejko@legalfactory.pl.

Wprowadzenie

Przypadek medyczny stanowi *prima facie* zagadnienie do rozwiązania przez przedstawiciela zawodu medycznego (w szczególności lekarza)¹ w złożonym procesie diagnostycznym. W typowej sytuacji pacjent przedstawia określony zbiór dolegliwości, a nierzadko także własną opinię odnośnie do choroby. W przeprowadzonym badaniu przedmiotowym oraz dodatkowym lekarz uzupełnia ten pierwotny zbiór informacji o dodatkowe przesłanki, porządkując uzyskane dane i odrzucając informacje niepotwierdzone bądź nieistotne. Dopiero na tej podstawie wskazuje się konkretną jednostkę chorobową, a w konsekwencji dobiera stosowną terapię. Proces diagnostyczny można więc określić jako zasadniczy dla osiągnięcia celu zarówno lekarza, jak i pacjenta – powrotu tego ostatniego do zdrowia.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami badanie i udzielenie innych świadczeń zdrowotnych wymaga wyrażenia przez pacjenta zgody. Jak jednak kształtują się jego uprawnienia, w szczególności prawo do uzyskania informacji odnośnie do diagnozy?

Celem podjętym w artykule jest wykazanie, że z obowiązujących przepisów oraz zasad etyki zawodowej² można wywieść prawo pacjenta do diagnozy, które stanowi zbiór szczegółowych praw: do postawienia przez lekarza diagnozy, do jej poznania i zrozumienia przez pacjenta (jak również prawo do pozostania w niewiedzy), a także prawo do uzyskania informacji o braku możliwości postawienia diagnozy. Z uwagi na doniosłość procesu diagnostycznego wydaje się zasadne, by wyraźnie wydzielić prawo do diagnozy w wymiarze doktrynalnym jako istotny element katalogu praw pacjenta. Wzmocnienie świadomości pacjenta odnośnie do przysługujących mu praw i w konsekwencji zwiększenie jakości świadczeń zdrowotnych wydają się wystarczającym uzasadnieniem dla postulowanego prawa. Z przyczyn praktycznych przedstawione tu rozważania zostały ograniczone do sytuacji lekarza, niemniej można je odnosić także – *mutatis mutandis* – do przedstawicieli innych zawodów medycznych.

¹ Najczęściej diagnozę stawia lekarz, ale mogą to być także przykładowo: ratownik medyczny, pielęgniarka, położna.

² Zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1516 ze zm.), dalej „u.z.l.” lekarz zobowiązany jest do wykonywania zawodu zgodnie z aktualną wiedzą medyczną, dostępnymi mu metodami i środkami, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością. Powyższy przepis powoduje włączenie zasad etycznych do katalogu norm, którymi lekarz powinien się posługiwać, co sprawia, że stają się one częścią porządku prawnego.

1. Proces diagnostyczny

Proces diagnostyczny stanowi punkt wyjścia do rozpoczęcia i prowadzenia terapii. Jego szczególny charakter wynika z tego, że diagnoza określa zakres udzielanych pacjentowi świadczeń zdrowotnych, warunkując przy tym często powodzenie procesu terapeutycznego³. Z drugiej strony, pomyłki na etapie diagnozowania (błąd diagnostyczny) przekładają się najczęściej na niepowodzenie leczenia. W skrajnym przypadku diagnoza niekorzystna, przy jednoczesnym złym rokowaniu, może także przesądzić o zaniechaniu prowadzenia terapii uznawanej przez lekarza za uporczywą, zgodnie z treścią art. 32 Kodeksu Etyki Lekarskiej⁴.

Przed skonstruowaniem narzędzi służących do zaawansowanej diagnostyki badanie ograniczało się – z konieczności – do przeprowadzenia wywiadu, bezpośredniej obserwacji występujących objawów oraz przeprowadzenia badania przedmiotowego (fizycznego). W miarę rozwoju techniki i wiedzy medycznej lekarze uzyskiwali dostęp do coraz bardziej zaawansowanych środków diagnostycznych (np. zdjęć rentgenowskich, rezonansu magnetycznego, diagnostyki genetycznej), umożliwiających precyzyjne ustalanie etiologii schorzeń i stanu zdrowia pacjenta, a w rezultacie – bardziej adekwatny dobór terapii⁵. Niemniej jednak również dziś wyżej przedstawione metody diagnostyczne nie tylko pozostają w użyciu, lecz także stanowią niekiedy przesłankę skorzystania z bardziej skomplikowanych narzędzi terapeutycznych.

W początkowym okresie rozwoju medycyny postawienie diagnozy było nierozdzielnie związane z paradygmatem lekarza, który zajmował się całością zagadnień dotyczących zdrowia pacjenta, sprawując wszystkie funkcje w procesie diagnostyczno-leczniczym: od przeprowadzenia wywiadu, poprzez obserwację objawów, badanie palpacyjne, aż do wykonywania zabiegów i ordynowanie leków. Dyskusyjne wydaje się historycznie jedynie już istotne wyłączenie, dokonane we wczesnym zbiorze zasad deontologicznych określanych terminem przysięgi Hipokratesa, wykonywania zabiegów chirurgicznych⁶ z zakresu zadań lekarza.

³ H.R. Wulff, P.C. Göttsche, *Racjonalna diagnoza i leczenie. Wprowadzenie do medycyny wiarygodnej czyli Evidence-Based Medicine*, tłum. Z. Szawarski, Łódź 2005, s. 24.

⁴ Dalej: KEL; https://nil.org.pl/uploaded_images/1574857770_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf (dostęp: 12 V 2023).

⁵ R. Gutt, *Rozwój medycyny klinicznej*, w: *Historia medycyny*, pod red. T. Brzezińskiego, Warszawa 1988, s. 385–388.

⁶ „Nigdy nikomu nie usunę kamieni moczowych przez cięcie (pęcherza), lecz odeślę każdego do ludzi, którzy z zajęciem tym są obeznani”, *Jak brzmi przysięga Hipokratesa? Czego dotyczy?*, „Gazeta Wyborcza”, 28 I 2022.

Wskazuje to bowiem na możliwość rozdzielenia postawienia diagnozy (za co odpowiadać mógł lekarz) od osobistego przeprowadzenia operacji (usunięcia kamieni nerkowych z pęcherza moczowego), którą to operację miała przeprowadzać osoba w tym zakresie wyspecjalizowana – chirurg⁷. Również dzisiaj, chociaż chirurgia słusznie stanowi pełnoprawny obszar medycyny, możliwe wydaje się rozdzielenie procesu diagnostycznego od leczniczego, polegającego na wykonaniu zabiegu chirurgicznego. Lekarz chirurg może teoretycznie nie brać wcale udziału w procesie diagnostycznym, ograniczając się do zastosowania określonego leczenia, dobranego przez lekarza prowadzącego. Całkowite zaniechanie przez lekarza postawienia własnej diagnozy nie wydaje się jednak do pogodzenia z przyjętymi zasadami etycznymi oraz regułami wykonywania zawodu. KEL jednoznacznie wskazuje w art. 9, że lekarz może podejmować leczenie wyłącznie po uprzednim zbadaniu pacjenta. Minimalnym wymogiem wydaje się zatem zapoznanie się przez lekarza chirurga z postawioną diagnozą i jej osobiste potwierdzenie, natomiast za bardziej wskazane należy uznać przeprowadzenie konsylium lekarskiego⁸ bądź inną formę udziału chirurga w procesie diagnostycznym.

2. Prawo pacjenta do informacji o stanie zdrowia

Obowiązek przeprowadzenia badania wynika przede wszystkim z art. 31 ust. 1 u.z.l., przy czym został również powtórzony⁹ w art. 9 Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹⁰.

Zgodnie z powyższymi przepisami lekarz zobowiązany jest do udzielenia pacjentowi informacji o stanie jego zdrowia, rozpoznaniu, wynikach leczenia oraz rokowaniu¹¹. Ponadto lekarz powinien przedstawić metody diagnostyczne i lecznicze, które nadają się do zastosowania

⁷ Słowo „chirurg” pochodzi od dwóch greckich słów: χείρ (kheir – ręka) oraz ἔργον (érgon – praca). Oznacza ono zatem kogoś, kto wykonuje pracę rękami.

⁸ U. Drozdowska, *Wina (należyta staranność) lub innego personelu medycznego*, w: *System Prawa Medycznego t. 5, Odpowiedzialność prywatnoprawna*, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 255.

⁹ P. Sobolewski, *Zgoda na zabieg medyczny*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1, *Instytucje prawa medycznego*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2018, s. 380.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1545 ze zm., dalej „u.p.p.”.

¹¹ J. Ciszewski, *Prawa pacjenta w aspekcie odpowiedzialności lekarza za niektóre szkody medyczne*, Gdańsk 2002, s. 45–47; M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 2013, s. 150–153; U. Drozdowska, *Cywilnoprawna ochrona praw pacjenta*, Warszawa 2007, s. 143; J. Bujny, *Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem*, Warszawa 2007, s. 139–143.

w danym przypadku, jak również wskazać te, które zamierza zastosować, podając dające się przewidzieć następstwa ich zastosowania albo zaniechania. Obowiązek szczerości (prawdomówności) lekarza stanowi zasadę, będącą korelatem prawa pacjenta do poznania prawdy¹². Na gruncie lekarskiej deontologii obowiązek prawdomówności można wyprowadzić z art. 12 ust. 2 KEL, który kształtuje zasadę wzajemnego zaufania jako podstawę relacji pomiędzy lekarzem a pacjentem. Nie ulega natomiast wątpliwości, że jedynie w warunkach szczerości możliwe jest obdarzenie kogoś zaufaniem.

Udzielenie przez lekarza informacji w zakresie diagnozy oraz rokowania wymaga z samej swojej istoty wcześniejszego przeprowadzenia badania, ponieważ jedynie w toku lub po przeprowadzeniu badania można uzyskać informacje, które umożliwiają postawienie diagnozy.

Z zasady autonomii jednostki wynika, że do podjęcia świadomej decyzji w zakresie zdrowia niezbędne jest posiadanie przez pacjenta wiedzy na temat swojej sytuacji zdrowotnej¹³, przebiegu proponowanego działania, konsekwencji jego realizacji oraz zaniechania. Jeśli bowiem pacjent nie uzyska informacji, stanowiącej podstawę podjęcia i wyrażenia woli, w szczególności przed udzieleniem świadczenia zdrowotnego, jego zgoda nie będzie miała waloru zgody świadomej (ang. *informed consent*)¹⁴. Dodatkowo, pacjent podejmujący decyzję powinien zrozumieć przedstawiane mu informacje, a zatem konieczne jest ich przedstawienie w formie przystępnej, dostosowanej do konkretnych możliwości poznawczych, a także umożliwienie zadawania pytań i otrzymania na nie odpowiedzi¹⁵. Wzorcem dla ustawodawcy w tym zakresie może być Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności¹⁶. Zaniechanie przedstawienia pełnych informacji przed uzyskaniem zgody pacjenta powinno być oceniane przede wszystkim jako naruszenie praw pacjenta, ale także jako naruszenie jego podmiotowości w procesie leczniczym, pozbawia bowiem pacjenta możliwości podjęcia świadomej decyzji.

¹² K. Michałowska, *Informowanie pacjenta w polskim prawie medycznym*, „Prawo i Medycyna” 2003, nr 13, s. 106–109; U. Drozdowska, *Cywilnoprawna ochrona...*, s. 141.

¹³ Ibidem, s. 109.

¹⁴ P. Łuków, *Zgoda na świadczenie zdrowotne i autonomia pacjenta*, w: *Bioetyka*, pod red. J. Różyńskiej, W. Chańskiej, Warszawa 2013, s. 79–83.

¹⁵ B. Janiszewska, *Zgoda pacjenta jako przesłanka legalności udzielenia świadczenia zdrowotnego*, w: *Regulacja prawna czynności medycznych*, pod red. M. Boratyńskiej, P. Konieczniaka, Warszawa 2018, s. 454–457; R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2021, s. 249–254.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 442.

Zakres podmiotowy prawa do informacji dotyczy również osób, które nie mogą podjąć decyzji w sprawie swojego zdrowia, o ile mogą dostatecznie rozeznąć się w sytuacji, w której się znajdują¹⁷. Choć ich zgoda bądź niezgoda na określoną interwencję medyczną nie będzie ważna i wiążąca, w ten sposób mogą uczestniczyć.

Prawo do diagnozy lekarskiej, stanowiące element katalogu praw pacjenta, stanowi prawo podmiotowe, rozumiane tu w sposób przedstawiony przez A. Woltera, a więc jako przyznana i zabezpieczona przez normę prawną sfera możliwości działania przez jednostkę w określony sposób¹⁸. Postulowane prawo do diagnozy stanowi zbiór bardziej szczegółowych praw: do postawienia przez lekarza diagnozy, do jej poznania przez pacjenta (jak również prawo do pozostania w niewiedzy) oraz do jej zrozumienia, wreszcie prawo do uzyskania informacji o braku możliwości postawienia diagnozy.

3. Postawienie diagnozy

Termin „diagnostyka” jest obecnie wykorzystywany w wielu kontekstach, niepowiązanych z ochroną zdrowia, co powoduje, że w ścisłym medycznym znaczeniu stosuje się niekiedy bardziej precyzyjne sformułowanie „diagnostyka kliniczna”¹⁹. Diagnostyka kliniczna obejmuje szereg czynności intelektualnych oraz technicznych, służących jako podstawa do podjęcia decyzji terapeutycznej²⁰. Wyraźnie rysują się dwa etapy procesu diagnostycznego: w pierwszym z nich ustala się występujące symptomy za pomocą różnych narzędzi, a w drugim następuje dopasowanie konkretnej jednostki chorobowej do zbioru symptomów występujących u pacjenta. Omówienie poszczególnych etapów diagnostyki jest konieczne dla przeprowadzenia oceny ryzyka dla pacjenta, wiążącego się z metodami badawczymi, podejmowanymi na poszczególnych etapach.

¹⁷ A. Wołoszyn-Cichocka, *Ochrona praw pacjenta. Studium publicznoprawne*, Lublin 2017, s. 251.

¹⁸ M. Pyziak-Szafnicka, *Pojęcie prawa podmiotowego*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. M. Safjana, Warszawa 2012, s. 793.

¹⁹ I. Wrześniewska-Wal, *Diagnostyka, diagnoza, proces diagnostyczny*, w: *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, pod red. R. Kubiak, L. Kubickiego, Warszawa 2018, s. 760.

²⁰ S. Dutkiewicz, *Metody badania klinicznego*, w: *Badanie fizykalne człowieka (z elementami symptomatologii)*, pod red. idem, Kielce 2007, s. 11–16; J. Dacre, P. Kopelman, *Badanie kliniczne*, tłum. B. Kamiński, Warszawa 2003, s. 9 i n.; H. Wulff, P. Göttsche, op. cit., s. 25 i n.

Pierwszy etap diagnostyki obejmuje badanie podmiotowe, przedmiotowe oraz badania dodatkowe²¹. Badanie podmiotowe opiera się na przeprowadzeniu wywiadu, co do zasady z pacjentem, a w sytuacjach szczególnych, gdy z powodu wieku lub stanu zdrowia kontakt z pacjentem jest utrudniony bądź niemożliwy – także z osobami, które pełnią faktyczną opiekę nad pacjentem²². Wywiad jest kluczowym elementem badania, niejednokrotnie warunkującym powodzenie całego procesu diagnostycznego²³. W jego toku ustala się objawy jatropowe, czyli te, które stanowiły przyczynę poszukiwania przez pacjenta porady lub pomocy lekarskiej (na przykład: ból) oraz niejatropowe, w których taki związek nie występuje (np. bezsenność)²⁴. Badanie przedmiotowe, określane także jako fizyczne bądź fizykalne, stanowi bezpośrednio badanie organizmu pacjenta przez lekarza, bez zastosowania skomplikowanych narzędzi (np. osłuchiwanie, metoda palpacyjna)²⁵. Czynności te wciąż zachowują swoje znaczenie, nierzadko wyznaczając przebieg dalszego postępowania. Badania podmiotowe i przedmiotowe uzupełniają badania dodatkowe, np. laboratoryjne, RTG, EKG czy EEG²⁶. Wynikiem pierwszego etapu diagnostyki klinicznej jest określenie zbioru danych o charakterze subiektywnym (wywiad) oraz obiektywnym (pozostałe narzędzia diagnostyczne)²⁷.

W drugim etapie lekarz podejmuje się weryfikacji zebranych danych pod względem ich wiarygodności, a końcowym wynikiem rozumowania jest postawienie diagnozy, odpowiadającej ustalonym symptomom (decyzja diagnostyczna)²⁸. Rozpoznanie stanowi logiczną zgodność pomiędzy objawami wynikającymi z wywiadu, prawidłową oceną wyników badań przedmiotowych i dodatkowych, przy uwzględnieniu wiedzy i doświadczenia lekarza²⁹.

Ujmując rzecz inaczej, można stwierdzić, że postawienie diagnozy jest sylogizmem, w którym przesłanką większą jest aktualna wiedza

²¹ J. Tatoń, A. Czech, *Diagnostyka internistyczna*, Warszawa 1998, s. 16.

²² H. Wulff, P. Gøtzsche, op. cit., s. 34–36; J. Tatoń, A. Czech, op. cit., s. 17–18.

²³ Z. Marek, *Błąd medyczny. Odpowiedzialność etyczno-deontologiczna i prawna lekarza*, Kraków 2007, s. 59.

²⁴ H. Wulff, P. Gøtzsche, op. cit., s. 30.

²⁵ Ibidem, s. 37–38.

²⁶ I. Wrześniewska-Wal, op. cit., s. 760; H. Wulff, P. Gøtzsche, op. cit., s. 38–40.

²⁷ F. Bolechowski, *Podstawy ogólnej diagnostyki klinicznej. Podręcznik dla studentów medycyny*, Warszawa 1985, s. 13.

²⁸ H. Wulff, P. Gøtzsche, op. cit., s. 26.

²⁹ Z. Marek, op. cit., s. 67.

medyczna, przesłanką mniejszą – ustalony stan zdrowia pacjenta, a konkluzją – przypisanie jednostki chorobowej do stwierdzonych symptomów. Dokonując rozpoznania, lekarz posługuje się jedną z trzech metod: metodą dedukcyjną, w której na podstawie ustalonych objawów, wykorzystując rozumowanie logiczne³⁰, lekarz wnioskuje, co może je powodować, metodą rozpoznania wzorca, w którym objaw jest na tyle charakterystyczny, że od razu wskazuje na konkretną jednostkę chorobową oraz metodą rozpoznania probabilistycznego, w którym podstawą połączenia objawów z rozpoznaniem są dane statystyczne³¹, częstość występowania danej choroby przy ustalonych objawach³².

W praktyce można wskazać jeszcze jeden etap diagnostyki, który poprzedza bądź współwystępuje z prowadzeniem badań przedmiotowych oraz dodatkowych. W tym etapie lekarz, na podstawie wywiadu, oceny ogólnego stanu zdrowia pacjenta oraz własnego doświadczenia wysuwa wstępną diagnozę, a więc swoistą hipotezę, stającą się podstawą podejmowanych dalszych, bardziej szczegółowych działań diagnostycznych, które pozwalają na jej potwierdzenie bądź wyeliminowanie³³. W pewnych przypadkach zamiast wstępnej diagnozy lekarz może posłużyć się zbiorem pasujących do zaobserwowanych objawów potencjalnych jednostek chorobowych, który to zbiór w toku prowadzonych dalszych działań diagnostycznych będzie stopniowo zmniejszany, aż potwierdzi się konkretne rozpoznanie (diagnoza różnicowa).

Należy zauważyć, że powyższy podział metod diagnostycznych nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawnych. Art. 32 oraz art. 33 u.z.l., regulujące obowiązek uzyskania zgody pacjenta oraz wyjątki od tego obowiązku wyróżniają jedynie badanie oraz inne świadczenia zdrowotne. W doktrynie wypracowano podział badań na te, na które zgodę może wyrazić opiekun faktyczny na podstawie dyspozycji art. 17 ust. 2 zd. 2 u.z.l., oraz na pozostałe czynności diagnostyczne o charakterze podstawowym lub rutynowym³⁴. W praktyce powyższy podział może powodować trudności interpretacyjne, ponieważ interwencja

³⁰ W rzeczywistości stosowane jest tutaj wnioskowanie redukcyjne.

³¹ Z. Marek, op. cit., s. 60.

³² H. Wulff, P. Göttsche, op. cit., s. 92.

³³ Taką wstępną diagnozę można postawić na przykład z obserwacji kształtu paznokci pacjenta, które mogą wskazywać na przewlekłą niewydolność serca (paznokcie w kształcie szkła od zegarka).

³⁴ M. Safjan, *Prawo i medycyna. Ochrona praw jednostki a dylematy współczesnej medycyny*, Warszawa 1998, s. 45; P. Konieczniak, *Status prawny opiekuna faktycznego w prawie medycznym*, „Prawo i Medycyna” 2014, nr 2, s. 77.

medyczna, która obecnie stanowi *novum* w medycynie, w przyszłości może stać się działaniem rutynowym³⁵. Wypada przy tym zauważyć, że przeprowadzenie badania bez wymaganej zgody może zostać uznane za delikt dyscyplinarny, chociaż nie stanowi przestępstwa – wnioskując *a contrario* z art. 192 § 1 kodeksu karnego³⁶.

4. Przedstawienie diagnozy pacjentowi

Postawioną i potwierdzoną diagnozę należy przedstawić pacjentowi, zgodnie z normą wyrażoną w art. 31 u.z.l. oraz art. 9 u.p.p. Poznanie diagnozy przez pacjenta może mieć znaczenie nie tylko dla powodzenia terapii³⁷, ale również dla jego samopoczucia, ponieważ co do zasady usuwa stan niepewności. Obowiązek dostosowania sposobu przedstawienia informacji zdrowotnej (w tym diagnozy) w sposób dostosowany do możliwości poznawczych konkretnego pacjenta, przy uwzględnieniu konieczności udzielenia dodatkowych wyjaśnień został wyrażony wprost w przepisach ustawy o leczeniu niepłodności, uprawniających pacjenta do zadawania pytań i uzyskiwania od lekarza wyczerpujących odpowiedzi³⁸, natomiast nie wynika z ogólnej normy art. 31 u.z.l. Obowiązek przedstawienia informacji zdrowotnej spoczywa na lekarzu, w szczególności na lekarzu podejmującym leczenie³⁹. W przypadku udzielenia świadczeń zdrowotnych przez zespół medyczny obowiązek przedstawienia pacjentowi informacji spoczywa natomiast na osobie, która kieruje tym zespołem⁴⁰.

W przypadkach niepowodzenia procesu diagnostycznego bądź wystąpienia obiektywnych przeszkód dla postawienia diagnozy pacjent powinien otrzymać o tym informację, uwzględniającą działania, które można w konsekwencji powyższego podjąć⁴¹. Realizacja tego obowiązku

³⁵ I. Wrześniewska-Wal, op. cit., s. 764.

³⁶ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 17).

³⁷ Wiedza odnośnie do diagnozy może pozytywnie wpływać na pacjenta w zakresie niezbędnych działań niemających charakteru *stricte* terapeutycznego, takich jak dostosowanie diety, zmiana trybu życia itp.

³⁸ Przykładowo: art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. b) Ustawy z dnia 25 VI 2015 r. o leczeniu niepłodności.

³⁹ M. Świdorska, *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny*, Toruń 2007, s. 97–99.

⁴⁰ Ibidem, s. 98.

⁴¹ Do takich działań można zaliczyć konsultację z innym lekarzem, powtórzenie określonych badań, konsylium lekarskie, leczenie objawowe.

przez lekarza nie tylko jest egzemplifikacją zasady prawdomówności, lecz także umożliwia podjęcie przez pacjenta działań, zmierzających do możliwie szerokiej ochrony jego zdrowia.

Swoisty paradoks wynika z prawa pacjenta do niewiedzy. Jeśli bowiem z zachowania pacjenta, a w szczególności w formie wyraźnego wyrażenia woli wynika, że nie chce poznać prawdy o swoim stanie zdrowia, lekarz zrealizuje swój obowiązek przedstawienia diagnozy, zachowując ją dla siebie⁴². Chociaż poznanie prawdy wydaje się obiektywnym dobrem, nikt nie powinien być przymuszany do jej poznania, jeśli sam tego nie chce. Problematyczna natomiast staje się możliwość prowadzenia dalszego postępowania leczniczego, na które konieczne jest wyrażenie przez pacjenta zgody. Nie ulega wątpliwości, że zgoda wyrażona bez poznania diagnozy i rokowania nie będzie ważna w świetle obowiązujących przepisów⁴³. Nie będzie bowiem zgodą świadomą, a jedynie formalną – przykładowo poprzez złożenie podpisu na formularzu, bez zapoznania się z jego treścią i bez rozmowy z lekarzem. W opisanej sytuacji konfliktu pomiędzy prawem pacjenta do odmowy poznania diagnozy a obowiązkiem uzyskania jego świadomej zgody na udzielenie świadczenia zasadne wydaje się przekazanie informacji zdrowotnej pomimo sprzeciwu pacjenta⁴⁴.

5. Źródła prawa do diagnozy

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rozwój praw pacjenta wynika z upowszechnienia się koncepcji praw człowieka, począwszy od Wielkiej Rewolucji Francuskiej⁴⁵. Prawo do ochrony zdrowia wynika z realizacji prawa człowieka do życia⁴⁶. Wśród przepisów międzynarodowych istotne znaczenie dla praw pacjenta mają w szczególności: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., formalnie niewiążąca, niemniej istotna

⁴² Artykuł 16 ust. 1 KEL, art. 31 ust. 3 u.z.l.

⁴³ Wyrok Sądu Administracyjnego (SA) w Szczecinie z 31 V 2016 r., sygn. akt I ACA 1132/15, Legalis nr 2180566; wyrok SA w Warszawie z 2 IX 2014 r., sygn. akt I ACA 665/14, Legalis nr 1186501; wyrok SA w Szczecinie z 15 XI 2012 r., sygn. akt I ACA 596/12, Legalis nr 741085; wyrok Sądu Okręgowego (SO) w Sieradzu z 25 XI 2021 r., sygn. akt I C 351/19, Legalis nr 2650907; wyrok SO w Łodzi z 30 IX 2016 r., sygn. akt III Ca 838/16, Legalis nr 2067287; M. Świdwerska, op. cit., s. 105; P. Sobolewski, op. cit., s. 394.

⁴⁴ J. Bujny, op. cit., s. 148.

⁴⁵ U. Drozdowska, *Cywilnoprawna ochrona...*, s. 19.

⁴⁶ Ibidem, s. 21.

dla kształtowania krajowych porządków prawnych⁴⁷, która w art. 25 wymienia prawo do opieki medycznej, oraz dwa przyjęte w 1966 r. pakt wiążące strony – Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, potwierdzający w art. 6 prawo do życia, oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, który w art. 12 statuuje prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego stanu zdrowia⁴⁸.

W przyjętej przez Radę Europy 4 listopada 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁹ prawo do ochrony zdrowia nie zostało potwierdzone⁵⁰, natomiast znalazło się w Europejskiej karcie społecznej z 18 października 1961 r.⁵¹ Zasada 11 określa prawo każdego do korzystania z wszelkich środków celem osiągnięcia możliwie najlepszego stanu zdrowia, ponadto w art. 11 drugiej części Karty wskazany został obowiązek sygnatariuszy do: wyeliminowania, na ile jest to możliwe, przyczyn chorób, zapewnienia ułatwień w zakresie poradnictwa i oświaty, dla poprawy stanu zdrowia oraz do zapobiegania chorobom epidemicznym, endemicznym i innym.

Uzupełnieniem powyższych dokumentów stała się Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny (Konwencja), przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 19 listopada 1996 r. Art. 3 wprowadza zasadę równego dostępu do opieki medycznej odpowiedniej jakości, natomiast w art. 4 wskazano, że każda interwencja medyczna powinna następować zgodnie z normami postępowania zawodowego, a także zgodnie z konkretnymi zasadami, obowiązującymi w danym przypadku. Prawo do informacji zdrowotnej zostało bezpośrednio wyrażone w art. 5 Konwencji. Zgodnie z tym przepisem przeprowadzenie interwencji medycznej może nastąpić wyłącznie po wyrażeniu swobodnej i świadomej zgody przez osobę, która ma być jej poddana⁵². Wyrażenie zgody natomiast poprzedza otrzymanie odpowiedniej informacji o celu i naturze interwencji, jej konsekwencjach i ryzyku. Poza tym, zgodnie z art. 10 Konwencji, każdy ma prawo do zapoznania się z wszelkimi informacjami zebranymi o jego zdrowiu, przy czym możliwe jest wprowadzenie w tym zakresie ograniczeń przez prawo wewnętrzne. Ich celem powinna być jednak

⁴⁷ J. Bujny, op. cit., s. 41–43.

⁴⁸ Ibidem, s. 45.

⁴⁹ Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁵⁰ J. Bujny, op. cit., s. 52.

⁵¹ Dz.U. 1999 Nr 8, poz. 67.

⁵² P. Sobolewski, op. cit., s. 381–382.

realizacja interesu osoby zainteresowanej. W komentowanym artykule wprowadzono również obowiązek poszanowania woli do pozostania w niewiedzy.

Zasadniczym problemem postulowanego prawa do diagnozy jest brak jego sformułowania *explicite* w polskich przepisach prawnych, co może utrudniać przyjęcie tej koncepcji przez doktrynę oraz personel medyczny. Niezbędne zatem jest odpowiednie uzasadnienie istnienia prawa do diagnozy.

W pierwszej kolejności prawo do diagnozy, podobnie jak inne prawa pacjenta⁵³, można wyprowadzić z leżącej u podstaw systemu praw człowieka zasady godności i powiązanego z nią treściowo prawa do prywatności. Wyrażona w art. 30 Konstytucji RP zasada godności wymaga, aby traktować każdego człowieka jako samoistne źródło wartości, niezależnie od jego cech czy osiągnięć⁵⁴. Zasadniczym trzonem jestestwa każdej osoby jest wyznawana przez nią hierarchia wartości. Prawo do prywatności, wynikające z art. 47 Konstytucji RP rozumiane jest jako prawo do życia w zgodzie z własnym sumieniem i przekonaniami⁵⁵. Na gruncie praktyki medycznej zasada godności oraz autonomia jednostki realizują się w partnerskim modelu udzielania świadczeń zdrowotnych, nakazującym brać pod uwagę przede wszystkim wolę pacjenta⁵⁶, w przeciwieństwie do modelu paternalistycznego, w którym to lekarz jest wyłącznym „gospodarzem” procesu diagnostycznego i leczniczego, decydując samodzielnie, co dla pacjenta jest najlepsze⁵⁷. Powyższe modele odmiennie definiują stan zdrowia i choroby, a w konsekwencji rolę medycyny. W modelu paternalistycznym choroba stanowi niezgodność stanu zdrowia pacjenta z wyznaczoną statystycznie normą, a w przypadku gdy określona choroba jest na tyle rozpowszechniona, że zaburza normę – z prawidłowym funkcjonowaniem organizmu. Rolą

⁵³ A. Wołoszyn-Cichočka, op. cit., s. 149.

⁵⁴ J. Montgomery, *Godność ludzka w momencie śmierci i narodzin*, w: *Godność człowieka jako kategoria prawa*, pod red. K. Complaka, Wrocław 2001, s. 67; G. Hołub, *Osoba w labiryncie decyzji moralnych. Bioetyka w perspektywie personalistycznej*, Kraków 2014, s. 92–93; A. Wołoszyn-Cichočka, op. cit., s. 150; J. Bujny, op. cit., s. 90–92.

⁵⁵ S. Warren, L.D. Brandeis, *The Right to Privacy*, „Harvard Law Review” 1890, nr 4(5), s. 193–220.

⁵⁶ M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Autonomia pacjenta a wskazania medyczne*, „Studia Iuridica” 2008, nr 49, s. 9; J. Bujny, op. cit., s. 17–20.

⁵⁷ Przytaczanie wszystkich argumentów uzasadniających wnioski o przyjęciu modelu partnerskiego w polskim systemie ochrony zdrowia przekracza ramy niniejszego artykułu.

medycyny jest ustalanie i aktywne zwalczanie stanów chorobowych, przy niewielkim jedynie uwzględnianiu opinii samego pacjenta, którego obowiązkiem jest zaufanie lekarzowi i poddanie się terapii⁵⁸. Powyższy model poddawany jest uzasadnionej krytyce w literaturze⁵⁹. Model partnerski natomiast opiera się na holistycznej definicji choroby, która uwzględnia nie tylko obiektywnie występujące objawy, ale przede wszystkim wewnętrzne przekonania pacjenta, dotyczące jego stanu zdrowia. Celem medycyny w tym modelu jest wspólne ustalenie przez lekarza i pacjenta, czy występujący stan zdrowia wymaga interwencji oraz jakie cele taka interwencja ma zrealizować⁶⁰. Obecnie wyłącznie model partnerski uważany jest za możliwy do przyjęcia w demokratycznym państwie, które traktuje swoich obywateli w sposób podmiotowy. Elementy paternalistyczne dotyczą wyłącznie niektórych sytuacji (np. konieczności niezwłocznego udzielenia pomocy) oraz przymusowego leczenia niektórych enumeratywnie wymienionych przez ustawodawcę chorób (np. gruźlicy). Nawet w tych jednak przypadkach stosowanie paternalizmu nie wydaje się uzasadnione, ponieważ nie spełnia testu proporcjonalności. Zgodnie z nim dopuszczalne są jedynie takie ograniczenia praw i wolności obywateli, które są niezbędne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo dla realizacji wolności i praw innych osób, ograniczenia te nie naruszają istoty ograniczanych praw oraz zostały ustanowione w akcie o randze ustawy⁶¹. Konsekwencją przyjęcia modelu partnerskiego jest uznanie prawa pacjenta do podejmowania decyzji w zakresie leczenia. Podstawą racjonalności takich decyzji oraz ich zgodności z przyjętą przez pacjenta hierarchią wartości jest udzielenie mu pełnej informacji zdrowotnej. Dodatkowo należy wskazać, że w przypadkach granicznych decyzje pacjenta podjęte na podstawie otrzymanej informacji zdrowotnej mogą znacznie wykraczać poza sferę medyczną. Przykładowo, pacjent może

⁵⁸ J. Różyńska, P. Łuków, *Narodziny i natura bioetyki*, w: *Bioetyka...*, s. 17; G. Hołub, op. cit., s. 39.

⁵⁹ L. Kubicki, *Tekst wygłoszony w czasie Ogólnopolskiej Konferencji OIL w Warszawie „Medycyna – etyka – ekonomia” 16 VI 2003 r.*, „Puls” 2003, nr 8, <https://izba-lekarska.pl/numer/numer-200308/ogolnopolska-konferencja-prof-dr-hab-leszek-kubicki/> (dostęp: 25 V 2023); M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001, s. 220; J. Bujny, op. cit., s. 21.

⁶⁰ J. Różyńska, P. Łuków, *Narodziny...*, s. 27.

⁶¹ Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

zechcieć uregulować swoje sprawy prawne, pogodzić się z bliskimi czy wziąć udział w określonych praktykach religijnych. Zaniechanie udzielenia informacji na temat diagnozy powoduje, że pacjent nie jest podmiotem w procesie leczniczym, lecz jedynie przedmiotem, który można określić jako „przypadek medyczny”.

Prawo do diagnozy spleta się z zagadnieniem tzw. zgody świadomej (ang. *informed consent*), ponieważ stanowi przesłankę ważności takiej zgody. Zgodnie z koncepcją zgody świadomej wyrażenie przez pacjenta zgody na poddanie się jakimkolwiek interwencjom medycznym, w tym również nieinwazyjnym, musi być poprzedzone udzieleniem przez personel medyczny informacji odnośnie do proponowanych metod diagnostycznych lub leczniczych, w tym o dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania lub zaniechania. W taki sposób powyższa kwestia została uregulowana w art. 34 ust. 2 w zw. z art. 31 u.z.l.⁶² Kluczowym elementem takiej informacji powinna być sama diagnoza jako podstawa proponowanych przez lekarza działań i ich medyczne uzasadnienie. Jak wspomniano, w przypadku braku przedstawienia diagnozy wyrażona przez pacjenta zgoda będzie miała charakter wyłącznie formalny. Zgoda świadoma, w szczególności udzielana w trybie art. 34 ust. 1 u.z.l. na przeprowadzenie zabiegu operacyjnego bądź na zastosowanie metody stwarzającej podwyższone ryzyko dla pacjenta musi opierać się na wcześniejszym udzieleniu pacjentowi informacji, w tym odnośnie do diagnozy⁶³. Jak wynika z orzecznictwa, obowiązek wykazania, że taką informację udzielono, spoczywa na lekarzu⁶⁴, ponieważ to lekarz jest w postępowaniu sądowym stroną, która wywodzi skutki prawne w postaci wyłączenia odpowiedzialności za działania dokonane w warunkach braku bezprawności.

Na marginesie niniejszych rozważań należy podkreślić, że obowiązek informacyjny nie powinien być ograniczany wyłącznie do momentu podejmowania decyzji przez pacjenta⁶⁵, do czego mogłaby skłaniać dosłowna wykładnia przepisów u.z.l. Przyjęty model partnerski udzielania świadczeń zdrowotnych obejmuje cały proces diagnostyczno-leczniczy

⁶² Wyrok Sądu Najwyższego (SN) Izba Cywilna z 31 VIII 2017 r., sygn. akt V CSK 619/16; wyrok SN Izba Cywilna z 24 IX 2015 r., sygn. akt V CSK 738/14; wyrok SN Izba Cywilna z 3 XII 2009 r., sygn. akt II CSK 337/09; P. Sobolewski, op. cit., s. 379.

⁶³ Wyrok SA w Szczecinie z 24 IX 2019 r., sygn. akt I ACa 403/19.

⁶⁴ Wyrok SN Izba Cywilna z 17 XII 2004 r., sygn. akt II CK 303/04.

⁶⁵ J. Ciszewski, op. cit., s. 47.

i brak jest podstaw do ograniczania podmiotowości pacjenta na którymkolwiek z etapów tego procesu. Pacjent powinien zatem otrzymywać informację zdrowotną również po podjęciu decyzji i wyrażeniu zgody na udzielenie proponowanych świadczeń zdrowotnych, przykładowo o ich przebiegu, występujących działaniach niepożądanych, popełnionych błędach i alternatywnych metodach działania.

Prawo do diagnozy można również wyprowadzić z ogólnego prawa do informacji, które szczególnego znaczenia nabiera w zakresie informacji na własny temat. Prawo do informacji stanowi zestaw wielu praw szeroko rozproszonych w przepisach prawnych. Ich szczegółowe wymieniowanie przekracza ramy niniejszego artykułu i byłoby niecelowe, niemniej przykładowo można tu wskazać na prawo do uzyskania kopii przetwarzanych danych osobowych⁶⁶ czy prawo dostępu do dokumentacji medycznej⁶⁷. Nie ulega wątpliwości, że szczególnego znaczenia prawo do informacji nabiera w obszarze ochrony informacji wrażliwych, dotyczących stanu zdrowia.

Uzasadnieniem prawa do informacji przede wszystkim jest umożliwienie racjonalnego podejmowania decyzji w zakresie wytyczonym uzyskaną informacją⁶⁸. W płaszczyźnie dotyczącej ochrony zdrowia będą to głównie decyzje w zakresie poddania się określonym świadczeniom zdrowotnym, ale również decyzje w innych dziedzinach życia, pobocznie związanych z uzyskaną informacją⁶⁹.

Ostatnie z uzasadnień prawa do diagnozy wynika z uznania stosunku pomiędzy pacjentem a lekarzem za stosunek o charakterze kontraktu⁷⁰. W myśl powyższej koncepcji, postawienie diagnozy oraz jej przekazanie pacjentowi stanowi jeden z obowiązków ciężących na lekarzu, ponieważ – jak już wskazano – diagnoza jest punktem wyjścia i determinantą prawidłowego przebiegu procesu leczniczego⁷¹.

⁶⁶ Artykuł 15 Rozporządzenia 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.

⁶⁷ Art. 23 ust. 1 u.p.p.

⁶⁸ A. Wołoszyn-Cichocka, op. cit., s. 250.

⁶⁹ Na przykład sporządzenie testamentu.

⁷⁰ M. Wałachowska, *Podstawy prawne odpowiedzialności lekarza i lekarza dentystry*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 5, *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 115.

⁷¹ A. Daniluk-Jarmoniuk, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza*, Lublin 2018, s. 175.

6. Ograniczenia prawa do diagnozy

Prawo pacjenta do diagnozy nie ma charakteru bezwzględnego, ale doznaje ograniczeń wynikających z przyczyn zarówno praktycznych, jak i formalnych.

Brak możliwości postawienia diagnozy może przede wszystkim wynikać z przyczyn obiektywnych: niedostatku metod i technik medycznych lub stanu aktualnej wiedzy medycznej. Subiektywny charakter mają ograniczenia związane z konkretną sytuacją, wyznaczone przez: zakres wiedzy lekarza stawiającego diagnozę, dostępność środków w systemie opieki zdrowotnej, sytuację zdrowotną pacjenta oraz jego postawę – zgodę bądź brak zgody na wykonanie badania. Wskazać należy, że lekarz jest odpowiedzialny wyłącznie za te subiektywne ograniczenia możliwości postawienia diagnozy, które zależą od jego działań lub zaniechań, a zatem przede wszystkim od zakresu posiadanej wiedzy i umiejętności.

Prawo do diagnozy może być ograniczane również przez ilość środków w systemie publicznej opieki zdrowotnej, a w prywatnej opiece zdrowotnej – przez cenę środków diagnostycznych i ilość środków pieniężnych, które pacjent może wydatkować na ten cel. Jak to zostało już wskazane, diagnostyka jako kluczowy element procesu leczniczego, wyznaczający zakres niezbędnych świadczeń, powinna być odpowiednio finansowana. Należy mieć jednak na uwadze możliwości systemu publicznej opieki zdrowotnej, którego budżet uzależniony jest od decyzji politycznych. Pewnym sposobem ograniczenia negatywnego wpływu chronicznego braku środków finansowych przeznaczonych na ochronę zdrowia może być stosowanie w pierwszej kolejności bezpośrednich metod podmiotowych i przedmiotowych, które mogą być wystarczające do postawienia trafnej diagnozy, niemniej powyższej propozycji nie należy w żadnym wypadku traktować jako usprawiedliwienia ograniczenia stosowania najnowocześniejszego sprzętu w diagnostyce.

Możliwość postawienia diagnozy może doznawać ograniczenia wynikającego z sytuacji zdrowotnej pacjenta, która uniemożliwia przeprowadzenie określonego badania. Przykładowo można tu wskazać przeciwskazania do badania aparatem do rezonansu magnetycznego, wynikające z posiadania przez pacjenta zespołów kostnych. Poza tym sam pacjent może sprzeciwić się przeprowadzeniu określonego badania, np. bolesnego, co uniemożliwi bądź utrudni proces diagnostyczny, lekarz jest bowiem taką odmową związany.

Istotne ograniczenie prawa pacjenta do żądania postawienia diagnozy wynika z istnienia bądź nieistnienia medycznych przesłanek do prowadzenia postępowania diagnostycznego w danym przypadku. W tym zakresie decyzję podejmować będzie lekarz, ponieważ to od niego zależy proponowanie i podejmowanie (bądź zlecenie) badania i udzielanie innych świadczeń zdrowotnych.

Ograniczenie prawa do diagnozy (w zakresie uzyskania informacji przez pacjenta) o charakterze formalnym statuuje art. 31 ust. 3 u.z.l., zgodnie z którym lekarz nie ma obowiązku⁷² udzielać pacjentowi informacji, chyba że pacjent zgłosi takie żądanie. Ponieważ ustawodawca nie określił, w jakiej formie takie żądanie może zostać zgłoszone, należy uznać, że może to być forma dowolna. Granicą prawa pacjenta do żądania nieudzielania mu informacji medycznej jest obowiązek uzyskania zgody pisemnej pacjenta na wykonanie zabiegu operacyjnego lub zastosowanie metody diagnostycznej lub leczniczej, wiążącej się z podwyższonym ryzykiem, określony w art. 34 ust. 2 u.z.l. Taka zgoda może być udzielona po przekazaniu informacji przez lekarza, a zatem w tym zakresie art. 31 ust. 3 u.z.l. nie znajdzie co do zasady zastosowania.

Na tym tle rysuje się ograniczenie samego procesu diagnostycznego, wynikające z braku zgody pacjenta na przeprowadzenie badania, zarówno wiążącego się z podwyższonym ryzykiem dla pacjenta, jak i takiego, w którym takie ryzyko nie występuje. W takim przypadku lekarz będzie zwolniony z obowiązku przeprowadzenia procesu diagnostycznego; powinien jednak udzielić pacjentowi pełnej informacji o dotychczasowym przebiegu diagnostyki oraz o jej wynikach. Szczególnym przypadkiem ograniczenia prawa do diagnozy, wynikającym z braku zgody pacjenta jest brak zgody na przeprowadzenie badań prenatalnych. W tym zakresie należy wskazać na brak odpowiedniej regulacji prawnej, art. 32 ust. 2 oraz art. 34 ust. 3 u.z.l. umożliwiają bowiem wystąpienie przez lekarza do sądu opiekuńczego o wyrażenie zgody zastępczej, w przypadku braku porozumienia z przedstawicielem ustawowym tylko wtedy, gdy dotyczy to pacjenta, którym zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4) u.p.p. jest „osoba, zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny”. Tym samym, brak jest możliwości

⁷² Dopuszczalne jest zatem udzielenie przez lekarza informacji pomimo żądania pacjenta, by mu jej nie udzielać. Takie zachowanie jednak należy ocenić krytycznie pod względem etycznym.

przeprowadzenia badań prenatalnych na podstawie zezwolenia sądu opiekuńczego.

Prawo pacjenta do diagnozy w zakresie udzielenia informacji doznaje również ograniczenia praktycznego, wynikającego ze stanu zdrowia pacjenta bądź jego wieku, wyznaczającego możliwość zrozumienia przekazywanej informacji. W takich przypadkach zastosowanie znajduje art. 31 ust. 6 u.z.l., zgodnie z którym informacji należy udzielić osobie bliskiej, oraz art. 31 ust. 7 u.z.l., w myśl którego pacjentowi, który nie ukończył 16 lat, informacji udziela się wyłącznie „w zakresie i formie potrzebnej do prawidłowego przebiegu procesu diagnostycznego lub terapeutycznego”.

Ograniczenie prawa pacjenta do uzyskania informacji o diagnozie wynika także z art. 31 ust. 4 u.z.l. Powyższy przepis reguluje tzw. przywilej terapeutyczny, polegający na tym, że w wyjątkowej sytuacji, w przypadku niepomyślnego rokowania, gdy dodatkowo przemawia za tym dobro pacjenta, lekarz może ograniczyć zakres informacji o stanie zdrowia pacjenta i rokowaniu, przy czym powinien udzielić pełnej informacji przedstawicielowi ustawowemu pacjenta lub osobie przez niego upoważnionej⁷³. Niestety, ustawodawca posłużył się w tym przepisie licznymi zwrotami niedookreślonymi, takimi jak sytuacje wyjątkowe czy dobro pacjenta, co w konsekwencji może prowadzić do nierozwiązywalnych sporów oraz arbitralnych decyzji lekarskich. Przywilej terapeutyczny poddawany jest uzasadnionej krytyce jako relikw systemu paternalistycznego⁷⁴, dlatego zasadny wydaje się postulat ograniczenia jego stosowania. Na marginesie wypada zauważyć, że zastosowanie przywileju terapeutycznego powoduje istotną sprzeczność z obowiązkiem uzyskania zgody pacjenta na świadczenia zdrowotne. Pacjent, który nie otrzyma prawdziwej i pełnej informacji o swojej sytuacji, w szczególności w zakresie diagnozy i rokowania, nie może podjąć świadomej decyzji w przedmiocie swojego dalszego leczenia. Jedynym sposobem usunięcia zasygnalizowanej sprzeczności jest ograniczenie stosowania przywileju terapeutycznego do przypadków, w których nie będzie potrzeba wyrażenia przez pacjenta zgody na dalsze interwencje medyczne.

⁷³ J. Bujny, op. cit., s. 146–148.

⁷⁴ W. Bołoz, *Bioetyka i prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 175; J. Suchorzewska, *Ból i cierpienie*, w: *Bioetyka...*, s. 201.

Podsumowanie

Diagnoza stanowi punkt wyjścia do wdrożenia odpowiedniej terapii i jako taka staje się kluczową podstawą skutecznej walki z chorobą. Sformułowanie diagnozy przez lekarza jest zatem jego podstawowym obowiązkiem, poprzedzającym prowadzenie interwencji medycznych (z wyłączeniem przypadków nagłych). Tym samym prawo pacjenta do uzyskania diagnozy nie powinno budzić żadnych wątpliwości, nie tylko bowiem da się je wyprowadzić z obowiązujących przepisów, w szczególności z art. 9 u.p.p. oraz art. 31 ust. 1 u.z.l. i art. 9 KEL, ale wynika także z samego paradygmatu medycyny oraz z zasad prawidłowego wykonywania zawodu.

Jednocześnie obowiązująca w relacji pacjent–lekarz prawdomówność powinna obejmować w równym stopniu wszystkie etapy tej relacji, nie wyłączając diagnostyki. Co więcej, wiedza pacjenta odnośnie do własnej sytuacji zdrowotnej jest wręcz niezbędna do podjęcia i wyrażenia przez niego zgody na proponowane, dalsze działania. Jedynie w przypadku gdy lekarz nie proponuje przeprowadzenia takich działań, powyższy argument nie znajdzie zastosowania. Przedstawienie informacji o diagnozie jako szczególna forma informacji zdrowotnej powinno nastąpić w sposób zrozumiały dla pacjenta, a w razie powstania wątpliwości lekarz ma obowiązek podjąć się ich wyjaśnienia, na co wskazuje wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 31 ust. 1 u.z.l. obowiązku sformułowania informacji zdrowotnej w sposób przystępny. W przypadku natomiast gdy diagnozy nie można postawić, lekarz powinien również taką informację przekazać pacjentowi. Pacjent może także w dowolnej formie zakomunikować lekarzowi, że woli pozostać w niewiedzy i wówczas lekarz pozostaje taką decyzją związany. Co prawda art. 31 ust. 3 u.z.l. stanowi, że w takiej sytuacji lekarz jedynie nie ma obowiązku udzielania informacji zdrowotnej, niemniej brak jest uzasadnienia dla udzielenia takiej informacji, poza omówioną wyżej sytuacją, gdy wymagane jest uzyskanie zgody pacjenta na udzielenie świadczenia zdrowotnego.

Powyższe elementy składają się na postulowane w niniejszym artykule prawo do diagnozy. Nie wydaje się jednocześnie konieczne wyartykułowanie takiego prawa w przepisach prawa pozytywnego, ponieważ jest ono już dostatecznie umocowane w wykładni obowiązujących norm prawnych i etycznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bolechowski F., *Podstawy ogólnej diagnostyki klinicznej. Podręcznik dla studentów medycyny*, Warszawa 1985.
- Bołoz W., *Bioetyka i prawa człowieka*, Warszawa 2007.
- Boratyńska M., Konieczniak P., *Autonomia pacjenta a wskazania medyczne*, „*Studia Iuridica*” 2008, nr 49, s. 9–42.
- Boratyńska M., Konieczniak P., *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001.
- Bujny J., *Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem*, Warszawa 2007.
- Ciszewski J., *Prawa pacjenta w aspekcie odpowiedzialności lekarza za niektóre szkody medyczne*, Gdańsk 2002.
- Dacre J., Kopelman P., *Badanie kliniczne*, tłum. B. Kamiński, Warszawa 2003.
- Daniluk-Jarmoniuik A., *Odpowiedzialność zawodowa lekarza*, Lublin 2018.
- Drozdowska U., *Cywilnoprawna ochrona praw pacjenta*, Warszawa 2007.
- Drozdowska U., *Wina (należyta staranność) lub innego personelu medycznego*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 5, *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 215–408.
- Dutkiewicz S., *Metody badania klinicznego*, w: *Badanie fizykalne człowieka (z elementami symptomatologii)*, pod red. S. Dutkiewicza, Kielce 2007, s. 11–18.
- Gutt R., *Rozwój medycyny klinicznej*, w: *Historia medycyny*, pod red. T. Brzezińskiego, Warszawa 1988, s. 385–388.
- Hołub G., *Osoba w labiryncie decyzji moralnych. Bioetyka w perspektywie personalistycznej*, Kraków 2014.
- Janiszewska B., *Zgoda pacjenta jako przesłanka legalności udzielenia świadczenia zdrowotnego*, w: *Regulacja prawna czynności medycznych*, pod red. M. Boratyńskiej, P. Konieczniaka, Warszawa 2018, s. 448–568.
- Konieczniak P., *Status prawny opiekuna faktycznego w prawie medycznym*, „*Prawo i Medycyna*” 2014, nr 2, s. 67–90.
- Kubiak R., *Prawo medyczne*, Warszawa 2021.
- Kubicki L., *Tekst wygłoszony w czasie Ogólnopolskiej Konferencji OIL w Warszawie „Medycyna – etyka – ekonomia”*, 16 czerwca 2003 r., „*Puls*” 2003, nr 8, <https://izba-lekarska.pl/numer/numer-200308/ogolnopolska-konferencja-prof-dr-hab-leszek-kubicki/> (dostęp: 25 V 2023).
- Łuków P., *Zgoda na świadczenie zdrowotne i autonomia pacjenta*, w: *Bioetyka*, pod red. J. Różyńskiej, W. Chańskiej, Warszawa 2013, s. 73–84.
- Marek Z., *Błąd medyczny. Odpowiedzialność etyczno-deontologiczna i prawna lekarza*, Kraków 2007.
- Michałowska K., *Informowanie pacjenta w polskim prawie medycznym*, „*Prawo i Medycyna*” 2003, nr 13, s. 106–116.
- Montgomery J., *Godność ludzka w momencie śmierci i narodzin*, w: *Godność człowieka jako kategoria prawa*, pod red. K. Complaka, Wrocław 2001, s. 55–75.
- Nesterowicz M., *Prawo medyczne*, Toruń 2013.
- Pyziak-Szafnicka M., *Pojęcie prawa podmiotowego*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. M. Safjana, Warszawa 2012, s. 775–816.
- Różyńska J., Łuków P., *Narodziny i natura bioetyki*, w: *Bioetyka*, pod red. J. Różyńskiej, W. Chańskiej, Warszawa 2013, s. 15–31.

- Safjan M., *Prawo i medycyna. Ochrona praw jednostki a dylematy współczesnej medycyny*, Warszawa 1998.
- Sobolewski P., *Zgoda na zabieg medyczny*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1, *Instytucje prawa medycznego*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2018, s. 363–430.
- Suchorzewska J., *Ból i cierpienie*, w: *Bioetyka*, pod red. J. Różyńskiej, W. Chańskiej, Warszawa 2013, s. 191–203.
- Świdwerska M., *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny*, Toruń 2007.
- Tatoń J., Czech A., *Diagnostyka internistyczna*, Warszawa 1998.
- Wałachowska M., *Podstawy prawne odpowiedzialności lekarza i lekarza dentystry*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 5, *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, pod red. E. Bagińskiej, Warszawa 2021, s. 111–127.
- Warren S., Brandeis L.D., *The Right to Privacy*, „*Harvard Law Review*” 1890, nr 4(5), s. 193–220.
- Wołoszyn-Cichocka A., *Ochrona praw pacjenta. Studium publicznoprawne*, Lublin 2017.
- Wrześniewska-Wal I., *Diagnostyka, diagnoza, proces diagnostyczny*, w: *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, pod red. R. Kubiak, L. Kubickiego, Warszawa 2018, s. 759–765.
- Wulff H.R., Göttsche P.C., *Racjonalna diagnoza i leczenie Wprowadzenie do medycyny wiarygodnej czyli Evidence-Based Medicine*, tłum. Z. Szawarski, Łódź 2005.

Agnieszka Łozińska-Piekarska*, Tomasz Dąbrowski**

Przepadek zwierzęcia w świetle orzecznictwa sądowego – analiza przypadku i postulaty *de lege ferenda* w celu podniesienia ochrony prawnej zwierząt

Animal forfeiture in the light of court jurisprudence – case study and *de lege ferenda* postulates to enhance the legal protection of animals

Abstract. The article aims to present the functioning of the institution of animal forfeiture under the Act of August 21, 1997 on animal protection. It is a repressive-preventive institution, which is closely related to the property rights of every citizen under the Constitution of the Republic of Poland.

At the beginning of the considerations, an attempt was made to define the concept of “animal forfeiture” and to indicate the legal basis for ruling on this legal measure. The types of animal forfeiture occurring under the Act are presented and the circumstances determining their ruling identified. The analysis is extended to include the presentation of cases of application of this institution taken from court rulings and supported by statistical data regarding their adjudication. An interesting aspect of the article is the presentation of resolutions of City Councils, which were declared invalid by the Provincial Administrative Court to the extent that they were inconsistent with the Animal Protection Act.

Extensive legal considerations, reinforced by case law and analysis of statistics, have made it possible to present *de lege ferenda* postulates with regard to raising the level of protection of animal rights. One of the proposals is to combine the institution of forfeiture with a total ban on animal ownership, as well as to articulate in the law the justification for ordering the forfeiture of an animal's carcass.

* Kazimierz Puławski University of Radom, Poland | Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Puławskiego w Radomiu, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-1028-1814>, e-mail: a.piekarska@uthrad.pl.

** Kazimierz Puławski University of Radom, Poland | Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Puławskiego w Radomiu, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6184-140X>, e-mail: t.dabrowski@uthrad.pl.

The article is an attempt to present legal solutions that will enhance the legal protection of animals. As shown in the article, this measure is used relatively rarely. Statistics show that it was applied in only 21.5% of the cases analyzed. Such results may raise legitimate doubts, since most animals against which crimes have been committed are still under the care of their perpetrators, which should undoubtedly change.

Keywords: animal – forfeiture – protection

Wprowadzenie

Przepadek jest instytucją prawa karnego *sui generis* o charakterze represyjno-prewencyjnym. Jest on powiązany z fundamentalnym prawem własności i polega na pozbawieniu właściciela przysługującego mu prawa w związku ze spełnieniem się dyspozycji poszczególnych norm prawnych przewidzianych w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹.

Choć przepadek jako taki jest instytucją dobrze opracowaną na gruncie prawa karnego, to w niewielu analizach poświęcono więcej uwagi jego szczególnej odmianie, jaką jest przepadek zwierzęcia, dlatego temat ten stał się przedmiotem poniższych rozważań.

Podstawową różnicą pomiędzy przepadkiem rzeczy a przepadkiem zwierzęcia jest podstawa prawa, która umożliwi ich orzeczenie. Jeśli chodzi o przepadek zwierzęcia, będzie to ustawa o ochronie zwierząt, nie zaś ustawa – Kodeks karny². Odmierna jest także procedura orzekania i wykonania przepadku, co zostało szerzej przybliżone w dalszej części artykułu. Występujący obecnie na gruncie prawa mechanizm dereifikacji, który zrodził się wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie zwierząt, zakłada, że zwierzę oraz rzecz stanowią odrębne kategorie przedmiotów w stosunkach cywilnoprawnych³, z czym należy się w pełni zgodzić. Jak wskazuje J. Białocerkiewicz, „[d]ereifikacja oznacza, że

¹ Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1580 ze zm.), dalej „u.o.z.” lub „ustawa”. Jak zauważono w doktrynie, uchwalona w 1997 r. ustawa stała się podstawowym w polskim systemie prawnym aktem ustanawiającym zasady humanitarnej ochrony zwierząt, której istotą jest ochrona zwierząt przed cierpieniem zadawanym im przez człowieka. Zob. D. Karaś, „Niech zwierzęta mają prawa!” *Monitoring ścigania oraz karania sprawców przestępstw przeciwko zwierzętom*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. 108, s. 18.

² Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 17).

³ W. Jedlecka, *Z problematyki własności zwierząt*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2017, s. 145–159, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/>

zwierzę staje się podmiotem w prawie publicznym i prywatnym z ograniczeniem dotyczącym sfery ekonomicznej⁴. Powyższe stwierdzenie pozostaje jednak w opozycji do treści art. 1 ust. 2 u.o.z., zgodnie z którym „[w] sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy”⁵.

Według E. Kruka, jeśli chodzi o określenie zakresu normatywnego zasady dereifikacji, to trzeba wskazać, że art. 1 ust. 1 u.o.z. odnosi się do całego systemu prawa, o czym przesądza treść art. 1 ust. 2 u.o.z.⁶ Warto zaznaczyć, iż rzecz została zdefiniowana w art. 45 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny jako wyłącznie przedmiot materialny⁷.

Jak się właściwie zaznacza w doktrynie, dereifikacja zwierząt nie pociąga za sobą ich personifikacji⁸. Nie wymaga zaniechania gospodarczej eksploatacji zwierząt ani też przynoszenia przez zwierzęta innych pożytków⁹. Tym samym, choć na gruncie przepisów tej ustawy zwierzę nie jest traktowane jak rzecz, w pewnych sytuacjach znajdują do niego zastosowanie takie same rozwiązania prawne. Jak trafnie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 listopada 2011 r., odesłanie wynikające z art. 1 ust. 2 u.o.z. jest odesłaniem z zastrzeżeniem „odpowiedniości”. Odpowiednie zastosowanie przepisów (do czego nawiązuje treść art. 1 ust. 2 u.o.z.) nakazuje przy ich interpretacji uwzględnienie ewentualnych różnic między instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odesłania. W rezultacie odpowiednie zastosowanie przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost, zastosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub na odmowie jego zastosowania ze względu na występujące różnice. W dalszym fragmencie uzasadnienia cytowanego wyroku NSA dodał, że w formule dereifikacji zwierzęcia

Content/79615/PDF/02_2_W_Jedlecka-Z_problematyki_w%C5%82asności_zwierząt.pdf (dostęp: 17 IX 2022).

⁴ J. Białocerkiewicz, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005, s. 107.

⁵ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego (SN) z 28 I 2022 r., sygn. akt I CSK 803/22, LEX nr 3303427.

⁶ E. Kruk, *Legal Status of Animals in Poland. Status prawny zwierząt w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 30(3), s. 121.

⁷ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610 ze zm.).

⁸ M. Nazar, *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, w: *Prawna ochrona zwierząt*, pod red. M. Mozgawy, Lublin 2002, s. 138.

⁹ M. Pazdan, *Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. M. Safjana, Warszawa 2012, s. 1042.

zawarty jest nakaz skierowany do organu orzekającego, aby w każdym wypadku zastosowania przepisów prawa cywilnego w odniesieniu do zwierząt rozważył, czy ewentualnie wchodzące w grę przepisy nie wymagają reinterpretacji z uwagi na to, że przedmiotem np. sprzedaży jest zwierzę, a więc istota żyjąca¹⁰. Słuszne wydaje się jednak przywołanie słów E. Łętowskiej, zdaniem której kluczowe jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: „Czy stosujący prawo [sędziowie] okażą się na tyle chętni i wrażliwi, aby oferowaną im możliwość wykorzystać, i to w prawidłowy sposób?”¹¹.

Przeprowadzoną poniżej analizę podzielono na dwie części – pierwsza obejmuje próbę zdefiniowania przypadku zwierzęcia i wskazania podstawy prawnej jego orzekania, druga zaś – omówienia postępowania w sprawie wykonania przypadku, uzupełnionego przykładami z orzecznictwa. W obrębie rozważań dotyczących poszczególnych przepisów zaprezentowano postulaty *de lege ferenda* odnoszące się do podmiotowego traktowania zwierząt.

1. Definicja przypadku i jego rodzaje

Merytoryczne rozważania warto zacząć od wyjaśnienia pojęcia „przepadek zwierzęcia”. Przepadek stanowi specyficzną instytucję prawa karnego i jest orzekany w przypadkach dopuszczenia się przez sprawcę czynów wymierzonych w humanitarną ochronę zwierząt. Jak wynika z art. 2 ust. 1 u.o.z., ochrona ta obejmuje wyłącznie zwierzęta kręgowce¹². Inaczej uznał jednak w swej uchwale SN, zdaniem którego przez uznanie, że: „«[z]wierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia,

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 3 XI 2011 r., sygn. akt II OSK 1628/11, LEX nr 1151962.

¹¹ E. Łętowska, *Dwa cywilnoprawne aspekty prawa zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, w: *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, pod red. A. Szpunara et al., Łódź 1997, s. 83 i 86.

¹² Zgodnie z art. 2 u.o.z.: „Ustawa reguluje postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, w tym zwierzętami kręgowymi wykorzystywanymi w celach naukowych lub edukacyjnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz. U. 2023, poz. 465)”. Jak podkreśla się w doktrynie, art. 2 ust. 1 u.o.z. stanowi, że ustawa reguluje co do zasady postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, a zatem odwołuje się do kryterium biologicznej przynależności danego zwierzęcia do podtypu strunowców – zwierząt kręgowych (rozumienie biologiczne). K. Kuszlewicz, *Art. 4*, w: eadem, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 84.

nie jest rzeczą» [...], [ustawa o ochronie zwierząt – przyp. aut.] dokonała [...] dereifikacji, odprzedmiotowania, zwierząt, i to wszystkich, a nie tylko kręgowych, z którymi postępowanie następnie reguluje (art. 2 ust. 1)¹³. Zawężenie stosowania przepisów ustawy do kręgowców wydaje się niewłaściwym rozwiązaniem, gdyż w wielu miejscach sama ustawa odnosi się do zwierząt w szerszym aspekcie.

Specyfika przypadku wynika z jego represyjno-prewencyjnego charakteru. Z jednej strony ma on ukarać sprawcę za jego czyn, a z drugiej zabezpieczyć – w omawianym przypadku zwierzęta – przed ponownymi czynami, których byłyby ofiarami. Jak wskazuje Ł. Smaga, humanitarna ochrona stanowi ochronę zwierzęcia przed zadawaniem mu bólu lub cierpienia¹⁴. Przyjmuje się, że zwierzęta są istotami żywymi odczuwającymi ból i cierpienie, a przez to wymagającymi ochrony prawnej. Postanowienia dotyczące przypadku zwierzęcia znajdują się w rozdziale 11 u.o.z. zatytułowanym „Przepisy karne”. Można je podzielić na przypadki orzekania obligatoryjnego i fakultatywnego przypadku.

1.1. Przypadek obligatoryjny

Obligatoryjny przypadek zwierzęcia został uregulowany w art. 35 ust. 3 u.o.z. Jest on stosowany w przypadku dopuszczenia się przez sprawcę popełnienia przestępstwa zabijania, uśmiercania bądź uboju zwierzęcia dokonanego z naruszeniem przepisów dotyczących uboju, a także w przypadkach, gdy sprawca znęca się nad zwierzęciem¹⁵. Jak zauważono w doktrynie, w razie skazania za przestępstwo określone w art. 35 ust. 1, 1a lub 2 u.o.z. sąd orzeka przypadek zwierzęcia, jeśli sprawca jest jego właścicielem (art. 35 ust. 3 u.o.z.)¹⁶. Orzeczenie przypadku zwierzęcia

¹³ Uchwała SN – Izba Karna z 20 VI 2012 r., sygn. akt I KZP 4/12, Legalis nr 482554.

¹⁴ Ł. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 103 i n.

¹⁵ Powyższe uwagi dobrze ilustruje teza wyroku Sądu Okręgowego (SO) w Krośnie z 13 V 2022 r., sygn. akt II Ka 400/21, LEX nr 3362666, w myśl której orzeczenie przypadku, zgodnie z art. 35 ust. 3 u.o.z. jest obligatoryjne w przypadku skazania za znęcanie się nad zwierzętami, pod warunkiem że skazanie dotyczy właściciela. Warto zaznaczyć, że zgodnie z postanowieniem NSA z 28 VII 2022 r., sygn. akt I OZ 303/22, LEX nr 3406542 zwierzę podlega zwrotowi, jeśli sąd powszechny nie orzeknie o przypadku zwierzęcia w trybie art. 35 ust. 3 u.o.z., a także jeżeli postępowanie karne w tej sprawie zostanie umorzona.

¹⁶ M. Mozgawa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o ochronie zwierząt*, w: *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2017, s. 99.

w omawianym przypadku jest obligatoryjne. Osobie wchodzącej w skład zarządu fundacji nie przysługuje prawo własności w stosunku do przekazanych fundacji zwierzętom, zatem nie można w stosunku do niej zastosować przepadku zwierząt, pomimo dopuszczenia się przez nią czynów stypizowanych we wskazanych powyżej przepisach¹⁷.

Przepadek ma na celu ochronę zwierzęcia przed potencjalnymi dalszymi nadużyciami ze strony sprawcy czynu wymierzonego w dobro tego zwierzęcia. Ponadto wiąże się z pewną dolegliwością majątkową wobec sprawcy, który traci przedmiot swojej własności¹⁸. W wyroku z 11 września 2019 r. SN uznał, że przepadek jest formą konfiskaty i przeniesienia prawa własności zwierzęcia na rzecz Skarbu Państwa¹⁹.

Zabijanie zwierząt jest co do zasady zabronione, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Wyjątki te wymieniono w art. 6 ust. 1 u.o.z.²⁰ Stanowią one katalog zamknięty, co oznacza, że przypadki zabijania zwierząt wykraczające poza ten katalog, są prawnie zabronione i będą stanowiły przypadki nieuzasadnionego i niehumanitarnego zabijania zwierząt. M. Szwarczyk przyjmuje, że „[n]ieuzasadnionym będzie zawsze zabicie zwierzęcia, które w obiektywnym odczuciu, odbiorze społecznym wywołać może oburzenie czy zgorznienie”²¹.

Do dozwolonych przypadków zabijania zwierząt należy zaliczyć m.in.: ubój i uśmiercanie zwierząt gospodarskich oraz uśmiercanie dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór, połów ryb zgodnie z przepisami o rybołówstwie i rybactwie śródlądowym czy usuwanie osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia. Wszystkie przypadki zabicia zwierzęcia nie mieszczące się w katalogu z art. 6 ust. 1 u.o.z. będą przejawem zabijania zwierząt niezgodne z literą prawa.

Wprowadzenie zamkniętego katalogu dopuszczalnych przypadków zabicia zwierząt stało się przełomem w zagwarantowaniu ich właściwej ochrony prawnej. Jak wskazuje A. Nałęcz, takie rozwiązanie: „[o]znacza

¹⁷ Wyrok SO w Krośnie z 13 V 2022 r., sygn. akt II Ka 400/21, LEX nr 3362666.

¹⁸ Z.B. Gądzik, *Środki karne, przepadek zwierzęcia i nawiązka w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 3, s. 90.

¹⁹ Wyrok SN z 19 IX 2019 r., sygn. akt II KK 475/18, LEX nr 3551556.

²⁰ Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Łodzi w wyroku z 25 XI 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1000/11, LEX nr 1257926, w art. 6 ust. 1 u.o.z. został zamieszczony generalny zakaz znęcania się nad zwierzętami.

²¹ P. Kozłowska, M. Szwarczyk, *Prawnokarna ochrona zwierząt*, „Zamojskie Studia i Materiały” 2000, nr 1, s. 65.

zrezygnowanie z ogólnej normy dopuszczającej zabijanie zwierząt na rzecz normy ustanawiającej zakaz takiego postępowania, z uwzględnieniem nielicznych, ale koniecznych wyjątków, uzasadnionych ściśle sprecyzowanymi potrzebami gospodarczymi, humanitarnymi oraz ochroną bezpieczeństwa publicznego²².

Jako przykład kontrowersyjnego zezwolenia na uśmiercanie zwierząt w innych przypadkach aniżeli omówione powyżej należy wskazać uchwałę Rady Miejskiej w S. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, w której postanowiono, że bezdomne zwierzęta, w szczególności psy, mogą być przetrzymywane w schronisku przez okres 14 dni, a koty przez okres 5 dni, po czym – w przypadku braku znalezienia nowego właściciela – mogą zostać odpowiednio sprzedane lub uspione. Kontrowersyjna uchwała została zaskarżona. W konsekwencji rozpoznania przedmiotowej skargi WSA stwierdził nieważność tego postanowienia uchwały w zakresie, w jakim zezwalała na usypianie zwierząt, podkreślając, że „[u]śmiercenie zwierzęcia może nastąpić tylko i wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych przypadkach, które stanowią katalog zamknięty i są określone w art. 33 ust. 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt²³. Przykład ten wskazuje na jawne naruszenie przepisów ustawy o ochronie zwierząt w uchwale, która powinna pozostawać w zgodzie z literą prawa.

Konieczne wydaje się także omówienie przypadków, w których pomimo dopuszczalności uśmiercenia zwierząt – dokonanego w ramach katalogu z art. 6 ust. 1 u.o.z. – dochodzi do jej naruszenia, m.in. poprzez zastosowanie niewłaściwych środków wykorzystanych do takiego czynu. Jako jeden z obrazowych przykładów można przytoczyć stan faktyczny w sprawie, w której doszło do wydania wyroku przez Sąd Okręgowy w Białymstoku. Oskarżeni zostali uznani za winnych dokonania połowu ryb w postaci 3 sztuk suma tarlak, 62 sztuk szczupaka, 4 sztuk sandacza, 4 sztuk leszcza tarlak, 10 sztuk lina tarlak, 61 sztuk płoci, 10 sztuk jazia, 15 sztuk okonia i 7 sztuk klenia, wbrew przepisom obowiązującej ustawy, gdyż wykorzystali do tego akumulator wytwarzający pole elektryczne charakterystyczne dla prądu przemiennego. Zdaniem SO nie można tracić z pola widzenia o wiele poważniejszych następstw tego rodzaju działania. Należy tu bowiem wspomnieć o nieokreślonej

²² A. Nałęcz, *Ochrona zwierząt a postęp cywilizacyjny*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, pod red. J. Zimmermanna, P.J. Suwaja, Warszawa 2013, s. 679.

²³ Wyrok WSA w Kielcach z 11 V 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 243/11, LEX nr 1132239.

liczbie ryb, które znalazły się w polu rażenia prądem, a nie zostały z rzeki wyłowione²⁴.

Warto również zasygnalizować, że o ile przepadek dotyczy co do zasady żywego zwierzęcia, o tyle w przypadku zabicia lub uśmiercenia zwierzęcia, po ziszczeniu się warunków do jego orzeczenia, sąd powinien orzec przepadek zwłok zwierzęcia, co jest bardzo rzadkie i może wynikać z braku sformułowania takiego rozwiązania wprost w przepisach ustawy. Dla zachowania jednolitości interpretacji przepisów, a także rzeczywistego stosowania przepadku w stosunku do zwłok zwierzęcia, postuluje się uzupełnienie omawianych przepisów o sformułowanie „przepadek zwłok zwierzęcia”.

Kolejnym przypadkiem obligatoryjnego orzeczenia przepadku zwierzęcia jest znęcanie się nad nim²⁵. Chodzi tu o zwykłe znęcanie, a także znęcanie ze szczególnym okrucieństwem. Po dopuszczeniu się przez sprawcę jednego z tych przestępstw oraz ustaleniu, że jest on właścicielem zwierzęcia, sąd ma obowiązek orzec przepadek tego zwierzęcia. Przepadek następuje na rzecz Skarbu Państwa – a zatem tak samo jak w przypadku orzeczenia przepadku rzeczy. Niestety, jak wynika z analizy poszczególnych spraw, czasami sądy orzekają przepadek na rzecz innych podmiotów aniżeli Skarb Państwa, to zaś powoduje brak możliwości wykonania takiego orzeczenia.

Dla ustalenia, czy doszło do popełnienia przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, konieczne jest odwołanie się do innych przepisów ustawy, m.in. jej art. 6 ust. 1a i ust. 2. W art. 6 ust. 2 u.o.z. podano definicję legalną pojęcia „znęcania się”, wskazując na bardzo szeroki

²⁴ Wyrok SO w Białymstoku z 21 IX 2015 r., sygn. akt VIII Ka 298/15, Legalis nr 1980105.

²⁵ Pierwszy raz pojęcie znęcania się nad zwierzętami pojawiło się w polskim systemie prawnym w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 III 1928 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 36, poz. 332). W przepisie art. 1 tego rozporządzenia jednoznacznie wskazano, że zabrania się znęcania nad zwierzętami, a w art. 2 wymieniono enumeratywnie przykładowe sposoby znęcania się nad zwierzętami. Stosownie do dyspozycji art. 4 rozporządzenia – kto dopuścił się czynu unormowanego w art. 2 podlegał grzywnie do 2000 zł albo karze aresztu do 6 tygodni lub obu karom łącznie. W sytuacji gdy znęcano się nad zwierzętami w sposób wskazujący wyjątkowe okrucieństwo sprawcy, czyn taki stanowił przestępstwo zagrożone karą do 1 roku więzienia – art. 5 rozporządzenia. Zob. P. Skuczyński, A. Zientara, *Prawnokarna ochrona zwierząt a filozoficzny i teoretyczno-prawny problem wartości i praw podmiotowych*, w: *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, pod red. T. Gardockiej, A. Gruszczyńskiej, Toruń 2012, s. 204. Szerzej na ten temat zob. A. Habuda, W. Radecki, *Przepisy karne w ustawach o ochronie zwierząt oraz o doświadczeniach na zwierzętach*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 5, s. 23 i n.; M. Mozgawa, op. cit., s. 43 i n.; M. Rudy, *Traktat o uśmiercaniu zwierząt*, Warszawa 2019, s. 78 i n.

katalog czynności, które wypełniają znamiona takiego zachowania²⁶. Jest to katalog otwarty, co oznacza, że za znęcanie się może zostać uznane każde inne zachowanie, które będzie wyczerpywało ogólne przesłanki związane z zadawaniem bólu i cierpienia zwierzęciu²⁷. W obecnym stanie prawnym obejmuje on m.in.: umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, używanie do pracy albo w celach sportowych lub rozrywkowych zwierząt chorych, a także zbyt młodych lub starych, złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt. Zdaniem Ł. Smagi także walki z udziałem zwierząt, choć nie mogą zostać zakwalifikowane do katalogu organizowania walk zwierząt, należą do zachowań stanowiących znęcanie się nad zwierzętami, jako zachowanie wywołujące podobne skutki do organizowania walk zwierząt²⁸. Za słusznością takiego stanowiska przemawia otwarty charakter katalogu przypadków znęcania się nad zwierzętami. Jak właściwie wywiódł SN w wyroku z 16 listopada 2009 r., użyte w definicji z art. 6 ust. 2 u.o.z. sformułowanie pozwala na jednoznaczne przyjęcie, że za przestępstwo znęcania się nad zwierzętami odpowiada nie tylko osoba, która osobiście zadaje ból lub cierpienie zwierzęciu, ale również ten, kto świadomie dopuszcza do zadawania przez inną osobę takiego bólu lub cierpienia. Znęcaniem się jest natomiast każdy z wymienionych w art. 6 ust. 2 u.o.z. sposobów bezpośredniego postępowania w stosunku do zwierzęcia, które muszą być objęte zamiarem bezpośrednim sprawcy; zamiar odnosi się więc do samej czynności sprawczej, a nie do spowodowania cierpienia lub bólu²⁹.

²⁶ Kwestię tę wyjaśnił NSA w wyroku z 28 VI 2016 r., sygn. akt II OSK 2873/14, LEX nr 2142391: „[p]rzez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpienia, a w szczególności utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechłujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji”.

²⁷ W kontekście tym warto dostrzec wyrok SN z 13 XII 2016 r., sygn. akt I KK 281/16, LEX nr 2237277, w myśl którego „[k]atalog z art. 6 ust. 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt jest otwarty i zawiera przede wszystkim typowe, ale nie wszystkie, wypadki znęcania się nad zwierzętami. Za znęcanie się nad zwierzętami może być więc uznane każde zadawanie lub dopuszczenie do zadawania bólu lub cierpienia nawet, gdy zachowanie to nie zostało wymienione wprost w żadnym z punktów tego przepisu. Wystarczy w takich sytuacjach wykazanie, że to zachowanie było niehumanitarne, a więc nieuwzględniające potrzeb zwierzęcia lub niezapewniające mu opieki czy też ochrony”.

²⁸ Ł. Smaga, op. cit., s. 131.

²⁹ Wyrok SN z 16 XI 2009 r., sygn. akt V KK 187/09, LEX nr 553896. W doktrynie zauważa się, że w art. 6 ust. 2 u.o.z. ustawodawca wymienił, co w szczególności uważane jest za znęcanie się nad zwierzętami, wskazał też, że jest to zachowanie świadome, powodujące ból i cierpienie u zwierzęcia. Tak więc przestępstwo to może być popełnione

Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.z. zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 u.o.z. może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi³⁰ na podstawie decyzji wójta (burmistrza czy prezydenta miasta), właściwego miejscowo ze względu na pobyt zwierzęcia³¹. Takie zwierzę jest następnie przekazywane do schroniska, wskazanego gospodarstwa rolnego lub ogrodu zoologicznego. Wydając decyzję administracyjną, organ nie bada, czy doszło do popełnienia przestępstwa znęcania, a jedynie czy miało miejsce jego traktowanie w sposób określony w art. 6 ust. 2 u.o.z.³² Należałoby zauważyć, że decyzja taka może być wydana w stosunku zarówno do właściciela, jak i posiadacza zwierzęcia, w przypadku gdy przepadek może być orzeczony wyłącznie w odniesieniu do właściciela zwierzęcia. Ponadto decyzja wydana na podstawie art. 7 nie jest formą karania właściciela, a jedynie sposobem odseparowania zwierzęcia od właściciela, który wyrządził mu krzywdę³³. Decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia ma charakter decyzji sankcyjnej o charakterze zobowiązującym. Stanowi formę odpowiedzialności administracyjnej danego właściciela lub opiekuna zwierzęcia³⁴. Decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 u.o.z. podlega natychmiastowemu wykonaniu. Od decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia stosownie do treści art. 7 ust. 2a u.o.z. przysługuje prawo wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji. Samorządowe kolegium odwoławcze rozpoznaje odwołanie w terminie 7 dni³⁵. Przepis art. 7 ust. 3 u.o.z. statuuje

tylko umyślnie z zamiarem bezpośrednim, czyli godzeniem się i chęcią sprawcy na popełnienie czynu zabronionego. Odpowiedzialność karna spoczywa również na osobie, która swoim zachowaniem dopuszcza do znęcania się nad zwierzęciem. Zob. J. Misiewicz, *Odpowiedzialność karna za naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt i o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych. Część I, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 3, s. 151.*

³⁰ W wyroku WSA w Poznaniu z 21 III 2012 r., sygn. akt II SA/Po 1215/11, LEX nr 1138746 wyrażono słuszne stanowisko, że u.o.z. nie definiuje w art. 7 ust. 1 pojęcia „opiekun”, co powoduje, że pojęcie powyższe należy rozumieć zgodnie ze znaczeniem potocznym, a więc jako troskę, dbałość, zajmowanie się.

³¹ Nadrzędnym celem wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia jest troska o jego dobro i zapewnienie mu należytej ochrony. Stanowisko takie wyrażone zostało w wyroku WSA w Gdańsku z 20 II 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 795/19, LEX nr 2814499.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z 16 X 2023 r., sygn. akt II SA/GI 943/23, LEX nr 3623473.

³³ Wyrok WSA w Gdańsku z 4 X 2023 r., sygn. akt II SA/Gd 208/23, LEX nr 3620537.

³⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 III 2021 r., sygn. akt II SA/Go 70/21, LEX nr 3152943.

³⁵ Przepis art. 7 ust. 2a u.o.z. stanowi wyjątek od zasady wynikającej z art. 129 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 775), dalej „k.p.a.”,

obowiązek odebrania zwierzęcia w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawienie u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża życiu lub zdrowiu zwierzęcia³⁶. Odebrania dokonuje policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt. Jednocześnie zawiadamia o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia³⁷. Warto zaznaczyć, że w 2019 r. opublikowany został raport poświęcony procedurze czasowego odbioru zwierząt w sytuacji, gdy opiekun znęca się nad nimi³⁸. Jeden z wniosków płynących z raportu jest następujący: obecnie obowiązująca treść art. 7 ust. 3 u.o.z., która reguluje odbieranie zwierząt w sytuacji niecierpiącej zwłoki, w niedostateczny sposób chroni interesy właścicieli i opiekunów odbieranych zwierząt w zakresie, w jakim nie określa terminu zawiadomienia organu administracji publicznej o fakcie odbioru zwierząt, terminu przeprowadzenia postępowania w tym zakresie oraz konsekwencji faktycznego odbioru zwierząt, mimo niezastnienia w ocenie organu sytuacji niecierpiącej zwłoki³⁹.

dopuszczony w oparciu o przepis art. 129 § 3 k.p.a. Prezentowane stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie administracyjnym. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 7 XII 2017 r., sygn. akt II SA/GI 707/17, LEX nr 2418487; wyrok WSA we Wrocławiu z 3 X 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 306/23, LEX nr 3624611.

³⁶ Hipoteza normy z art. 7 ust. 3 u.o.z. pozwala na wyodrębnienie dwóch etapów procedury odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi przez wskazane w art. 7 ust. 3 tej ustawy. W pierwszej kolejności, podmiot ten odbiera zwierzę, jeżeli stwierdzi zaistnienie szczególnych okoliczności, niecierpiących zwłoki. Do wszczęcia postępowania dochodzi w następstwie zawiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odebraniu zwierzęcia. Stanowisko takie zajął NSA w wyroku z 27 V 2021 r., sygn. akt I OSK 462/21, LEX nr 3208773. W doktrynie na ten temat zob. P. Janiak, *Czasowe odebranie zwierząt w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Casus” 2019, nr 1, s. 45–49; P. Zakrzewski, *Przesłanki interwencyjnego odbioru zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w odniesieniu do instytucji kolizji obowiązków z art. 26 § 5 k.k.*, „Probacja” 2021, nr 4, s. 15–34.

³⁷ Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z 4 X 2023 r., sygn. akt II SA/Gd 208/23, LEX nr 3620537 decyzja wydawana w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. nie jest formą karania właściciela, który naraził inne zwierzę na cierpienie (nie zapewnił mu właściwej opieki i ochrony), lecz ma na celu odseparowanie właściciela od zwierzęcia, któremu może zrobić krzywdę, celem doprowadzenia zwierzęcia do właściwego stanu i zapewnienia mu bezpiecznych warunków bytowania.

³⁸ Fundacja Czarna Owca Pana Kota i Stowarzyszenie Ekostraż, *Filantropi czy złodzieje? O czasowym odbieraniu zwierząt. Raport z monitoringu*, Wrocław–Kraków 2019, <https://czarnaowca.org/wp-content/uploads/Czarna-Owca-Filantropi-Czy-Zlodzieje.pdf> (dostęp: 5 X 2023).

³⁹ Ibidem, s. 108.

Z uwagi na ograniczone ramy artykułu instytucja czasowego odebrania zwierzęcia na podstawie decyzji administracyjnej została jedynie zasygnalizowana.

Interpretując pojęcie „znęcanie się ze szczególnym okrucieństwem”, należy przytoczyć definicję zawartą w art. 4 pkt 12 u.o.z., zgodnie z którą „przez szczególne okrucieństwo» rozumie się przedsięwzięcie przez sprawcę działań charakteryzujących się drastycznością form i metod, a zwłaszcza działanie w sposób wyszukany lub powolny, obliczony z premedytacją na zwiększenie rozmiaru cierpień i czasu ich trwania”. W judykaturze wskazuje się, że gdy chodzi o znęcanie się nad zwierzęciem ze szczególnym okrucieństwem, to cecha „szczególnego okrucieństwa” w zachowaniu sprawcy wiąże się nie tyle ze skutkami czynu, ile przede wszystkim z rodzajem i sposobem działania. Cecha ta powinna więc być rozpatrywana zawsze *in concreto*, w odniesieniu do danego zwierzęcia, przy uwzględnieniu m.in. jego stanu zdrowia, wieku czy też gatunku⁴⁰.

Reasumując, różnica między znęcaniem się, o którym mowa w art. 35 ust. 1a u.o.z., a szczególnym okrucieństwem określonym w art. 35 ust. 2 u.o.z. wyraża się w natężeniu dolegliwości zadawanych konkretnemu zwierzęciu⁴¹. Należy zauważyć, że w ustawie użyto sformułowań o „okrutnych metodach w chowie lub hodowli zwierząt” (art. 4 pkt 7 u.o.z.) oraz o „okrutnym traktowaniu” zwierząt (art. 4 pkt 8 u.o.z.). Owe okrutne metody w chowie lub hodowli zwierząt czy okrutne traktowanie zwierząt zazwyczaj będą mogły implikować odpowiedzialność sprawcy za znęcanie się nad zwierzętami, jednakże – z reguły – nie będą prowadziły do ponoszenia przez niego odpowiedzialności z art. 35 ust. 2 u.o.z., ponieważ dla bytu tego przestępstwa nie wystarczy zaistnienie samego okrucieństwa wobec zwierząt, owo okrucieństwo musi być szczególne, a zatem musi przybrać swoją kwalifikowaną postać.

Jak zauważył Sąd Apelacyjny w Krakowie: „[p]ojęcie «szczególnego okrucieństwa» ma charakter ocenny. Winno być odnoszone do zachowania wyjątkowo drastycznego i odrażającego, przy czym znamieniem kwalifikującym jest nie samo «okrucieństwo» (zwykłe okrucieństwo),

⁴⁰ Por. wyrok SO w Elblągu z 12 X 2018 r., sygn. akt VI Ka 500/18, LEX nr 2589564.

⁴¹ Ustawodawca w art. 35 ust. 2 u.o.z. przewiduje typ kwalifikowany przestępstw, w których sprawca zabija, uśmierca albo dokonuje uboju zwierzęcia lub znęca się nad nim ze szczególnym okrucieństwem. Por. S. Rogala-Walczyńska, *Prawnokarne aspekty przestępstwa znęcania się nad zwierzętami*, w: *Znęcanie się*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2020, s. 559.

lecz okrucieństwo «szczególne», które jest określeniem stopniowalnym tego znamienia⁴². Z kolei Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku X Wydział Karny w wyroku jako znęcanie ze szczególnym okrucieństwem zakwalifikował zachowanie polegające na działaniu wspólnie i w porozumieniu z inną osobą polegające na znęcaniu się nad psem rasy mieszanej płci żeńskiej ciąży mnogiej poprzez umyślne uderzenie go szpadlem po głowie powodujące wieloodłamowe złamanie kości czołowej lewej, uszkodzenie tkanek centralnego układu nerwowego, a w konsekwencji śmierć zwierzęcia⁴³.

Przed 1 stycznia 2012 r. orzeczenie przepadku było obligatoryjne tylko w przypadku czynu zabronionego stypizowanego w art. 35 ust. 2 u.o.z., a więc w przypadkach działania ze szczególnym okrucieństwem. Poszerzenie zastosowania przepadku należy zatem ocenić progwarancyjnie. Obecnie środek ten jest orzekany obligatoryjnie, a więc każdorazowo gdy sprawca popełni przestępstwo określone w ust. 1–2 art. 35 u.o.z., z tym zastrzeżeniem, że sprawca musi być właścicielem zwierzęcia, w stosunku do którego dopuścił się czynu zabronionego. Tym samym sprawca zostaje pozbawiony wszelkich praw do zwierzęcia, przeciwko któremu skierował swoje działania. Przepadek stanowi zatem wyraz ochrony zwierzęcia przed dalszymi nieznanymi czynami sprawcy, które mogą stanowić realne zagrożenie dla życia lub zdrowia zwierzęcia, a także pewną dolegliwość majątkową, ponieważ sprawca traci przedmiot swojej własności. Humanitarna ochrona zwierząt opiera się zatem na pobudkach etycznych. Wskazują one na założenie, że zwierzę jest istotą zdolną do odczuwania bólu i cierpienia, przez co zasługuje na ochronę przed okrutnym traktowaniem⁴⁴.

Jak wskazano powyżej, przepadek dotyczy wyłącznie zwierzęcia, które stanowiło przedmiot czynów sprawcy. Nie można zatem orzec przepadku innego zwierzęcia aniżeli stanowiącego przedmiot czynu – jest to cecha odróżniająca przepadek od innego środka karnego, jakim jest zakaz posiadania zwierząt, który nie musi dotyczyć zwierzęcia bezpośrednio pokrzywdzonego czynem sprawcy. Należałoby jednak rozważyć zasadność poszerzenia możliwości stosowania przepadku

⁴² Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Krakowie z 11 VI 2012 r., sygn. akt II AKa 99/12129, niepublikowany.

⁴³ Wyrok Sądu Rejonowego (SR) Gdańsk-Południe w Gdańsku z 10 IV 2018 r., sygn. akt X K 88/17, *Legalis* nr 2285079.

⁴⁴ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 124; W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 14 i n.; Ł. Smaga, *op. cit.*, s. 109.

w stosunku do sprawcy czynów stanowiących podstawę jego orzeczenia również na inne zwierzęta, które choć nie były bezpośrednim przedmiotem czynów sprawcy, pozostają w jego władaniu. Zastosowanie takiego rozwiązania niewątpliwie dawałoby gwarancję lepszej ochrony praw zwierząt, a jednocześnie przyspieszyłoby procedurę ich ewentualnego odebrania oprawcy. Innym rozwiązaniem byłoby połączenie orzeczonego przepadku zwierzęcia z obligatoryjnie orzeczonym zakazem posiadania zwierząt i jednoczesną procedurą odebrania sprawcy wszystkich zwierząt, które znajdują się w jego władaniu, choć takie rozwiązanie wymagałoby dość licznych zmian legislacyjnych.

Podsumowując, przepadek zostanie orzeczony w przypadku zarówno zabicia, znęcania się nad zwierzęciem, jak i próby niehumanitarnego pozbawienia go życia. Jak wynika ze statystyk policyjnych, wskaźnik wykrycia przestępstw stypizowanych w art. 35 ust. 1 i 2 u.o.z. oscyluje na przestrzeni ostatnich kilku lat na poziomie 60%. W 2021 r. wszczęto 2841 postępowań, z których stwierdzono 1864 i wykryto 1864, co stanowiło 63,5% wykrycia przestępstw. W 2020 r. wszczęto 2837 postępowań, z których stwierdzono 1940, a wykryto 1196, co stanowiło 61,5% wykrycia przestępstw. W 2019 r. wszczęto z kolei 3148 postępowań, z czego 2101 przestępstw stwierdzono, wykryto zaś 1272, co dawało wskaźnik wykrycia na poziomie 60,50%⁴⁵.

Choć poziom wykrywalności przestępstw przeciwko zwierzętom wydaje się utrzymywać na wysokim poziomie, ich ból i cierpienie z powodu czynów człowieka wymagają rozważenia poszerzenia katalogu przestępstw, w przypadku których przepadek orzeczony jest obligatoryjnie – przynajmniej o prowadzenie hodowli i utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną bez wymaganego zezwolenia.

1.2. Przepadek fakultatywny

Ustawa o ochronie zwierząt przewiduje również fakultatywne orzeczenie przepadku zwierzęcia po popełnieniu wykroczenia, o jakim stanowią art. 37 ust. 1 oraz art. 37a ust. 1 u.o.z. Pierwszy ze wskazanych przepisów

⁴⁵ Statystyki policyjne dostępne pod adresem: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/wybrane-ustawy-szczegol/ustawa-o-ochronie-zwier/50889,Ustawa-o-ochronie-zwierzat.html> (dostęp: 17 IX 2022).

dotyczy naruszenia nakazów albo zakazów określonych w ustawie⁴⁶, drugi zaś prowadzenia hodowli lub utrzymywania psa rasy uznawanej za agresywną bez wymaganego zezwolenia⁴⁷. W pierwszej ze wskazanych sytuacji oprócz orzeczenia przypadku zwierzęcia możliwe jest również orzeczenie przypadku przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia oraz przedmiotów z niego pochodzących, w drugiej możliwe jest wyłącznie orzeczenie przypadku zwierzęcia.

Fakultatywność orzeczenia przypadku zwierzęcia oznacza, że sąd wydający orzeczenie może, a wręcz powinien, dokonać każdorazowej oceny *in concreto*, czy istnieje ryzyko i zagrożenie zdrowia i życia zwierzęcia, które uzasadniałoby orzeczenie jego przypadku.

Jak wskazał SO w Jeleniej Górze: „[d]la popełnienia wykroczenia z art. 37a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt nie ma znaczenia charakter ani osobowość psa. Bez znaczenia jest, czy jest on łagodny, w jakich warunkach się wychowywał, czy stwarzał zagrożenie dla ludzi. Należy on do rasy uznawanej za niebezpieczną z uwagi na predyspozycje fizyczne, w tym skłonność do dominacji, które – jeśli nie zostaną ograniczone przez socjalizację, mogą stanowić zagrożenie w kryzysowej sytuacji. Nakaz z art. 10 ust. 1 ustawy ma charakter formalny i bezwzględny, powszechnie obowiązujący. Ustawa nie przewiduje żadnych wyłączeń. Środek karny z art. 37a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt ma charakter fakultatywny”⁴⁸.

Przy wykonywaniu orzeczenia przypadku psa rasy uznawanej za agresywną należy uwzględnić okoliczność, że zwierzę to może być przekazane tylko podmiotowi posiadającemu zezwolenie odpowiednio na prowadzenie hodowli lub utrzymywanie takiego psa⁴⁹. Pies rasy uznawanej za agresywną nie może zostać przekazany ani do schroniska, ani do podmiotu nieposiadającego takiego zezwolenia⁵⁰.

⁴⁶ Dobrem chronionym prawnie w art. 37 u.o.z. jest szeroko pojęty dobrostan zwierząt. Zob. K. Kuszlewicz, *Art. 37*, w: eadem, *Ustawa o ochronie zwierząt...*, s. 349.

⁴⁷ W wyroku WSA w Bydgoszczy z 25 XI 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 383/10, LEX nr 752046 wyrażone zostało właściwe stanowisko, że zgodnie z art. 37a u.o.z. prowadzenie hodowli lub utrzymywania psa rasy uznawanej za agresywną bez wymaganego zezwolenia jest wykroczeniem. Wykroczenie to może być popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Należy pamiętać, że wykroczenie uregulowane w art. 37a u.o.z. wynika z naruszenia przepisów art. 10 u.o.z.

⁴⁸ Wyrok SO w Jeleniej Górze VI Wydział Karny Odwoławczy z 20 VI 2017 r., sygn. akt VI Ka 178/17, Legalis nr 2150776.

⁴⁹ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 IV 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. Nr 77, poz. 687).

⁵⁰ Uchwała SN – Izba Karne z 20 VI 2012 r., sygn. akt I KZP 4/12, OSNKW 2012, nr 7, poz. 72.

2. Postępowanie w sprawie wykonania przepadku

Jeżeli ostatecznie sąd nie orzeknie przepadku zwierzęcia, zwierzę to podlega zwrotowi. Podobnie dzieje się w sytuacji, gdy prowadzone postępowanie karne zostanie umorzone. Odmiennie jest natomiast z chwilą uprawomocnienia się wyroku w przedmiocie przepadku zwierzęcia. W takim przypadku właściciel traci swoje prawo własności, które przechodzi na Skarb Państwa, a wydana uprzednio decyzja administracyjna w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia wydana na podstawie art. 7 ust 1 lub ust. 3 u.o.z. traci moc. Brak orzeczenia w wyroku skazującym przepadku w przypadku przepadku obligatoryjnego powoduje brak elementu obligatoryjnego. Wówczas niezbędne stanie się uzupełnienie wyroku, zgodnie z brzmieniem art. 420 § 1 Kodeksu postępowania karnego⁵¹. Warto podkreślić, że przepisy nie normują terminu, w jakim ma nastąpić uzupełnienie wyroku, zatem przyjmuje się, iż może ono nastąpić w każdym czasie na posiedzeniu, aż do czasu zatarcia skazania.

Zgodnie z art. 38 u.o.z. sąd przekazuje zawiadomienie o wydanym prawomocnym orzeczeniu o przepadku zwierzęcia organizacji społecznej⁵², której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, biorącej udział w postępowaniu lub innej organizacji o takim samym statutowym celu działania⁵³. Kluczowy jest zatem wymóg, aby orzeczenie o przepadku stało się prawomocne⁵⁴. Należy pamiętać, że „właścicielem” zwierząt, wobec których orzeczono przepadek, staje się Skarb Państwa⁵⁵. Organizacja społeczna wskazana w przepisach art. 38 u.o.z. pełni jedynie funkcję wykonawcy wyroku, nie jest jednak właścicielem zwierząt⁵⁶.

Ustawa nie precyzuje innych warunków, jakie powinna spełniać organizacja, której ma zostać wydane zwierzę, z wyjątkiem

⁵¹ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 37).

⁵² W doktrynie zauważono, że na gruncie ustawy o ochronie zwierząt przez organizacje społeczne rozumie się stowarzyszenia i fundacje, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt...*, s. 247–248.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 22 VI 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 334/23, LEX nr 3582952.

⁵⁴ M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 279.

⁵⁵ Stanowisko takie potwierdzone jest w judykaturze. Zob. wyrok SN z 11 IX 2019 r., sygn. akt II KK 475/18, LEX nr 3551556. Zgodnie z jego treścią przepadek zwierząt polega na swoistej konfiskacie i przeniesieniu własności przedmiotu przepadku na rzecz Skarbu Państwa.

⁵⁶ K. Kuszlewicz, *Art. 37...*, s. 366.

jednego – związanego z jej statutowym celem działania⁵⁷. Brak sprecyzowania chociażby minimalnych reguł czy określenia warunków, jakie powinny zagwarantować takie organizacje, może jawić się jako swoista luka prawna, wymagająca doprecyzowania w rozporządzeniu wykonawczym. Warto chociażby wprowadzić postanowienia zezwalające na weryfikację zaplecza technicznego takiej organizacji, umożliwiającego przyjęcie przekazywanego zwierzęcia m.in. z uwagi na jego stan zdrowia czy też gatunek. Na trudności, jakie mogą pojawić się w związku z wykonaniem przypadku przez poszczególne organizacje, zwracała uwagę m.in. K. Kuszlewicz, która podnosiła, że o ile wykonanie orzeczenia w przypadku jednego zwierzęcia, zwłaszcza domowego, nie naręcza dużych trudności, o tyle w przypadku stada zwierząt (np. krów) może się to okazać dla jakiejś organizacji niemożliwe do wykonania organizacyjnie i faktycznie. Sąd powinien wówczas zawiadomić „organizację odpowiednią do potrzeb w danej sytuacji”⁵⁸. Po otrzymaniu takiego zawiadomienia organizacja informuje powiatowego lekarza weterynarii o wejściu w posiadanie takiego zwierzęcia – art. 38 ust. 2 u.o.z.⁵⁹ Następnie zwierzę poddawane jest badaniu. Po przeprowadzeniu badania, w zależności od kategorii, do której zalicza się zwierzę podlegające przypadkowi, zostaje ono nieodpłatnie przekazane przez tę organizację do:

- 1) schroniska – o ile jest to zwierzę domowe lub
- 2) gospodarstwa rolnego – wskazanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub
- 3) ogrodu zoologicznego lub schroniska dla zwierząt – jeżeli jest to zwierzę laboratoryjne lub zwierzę wykorzystywane dla celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych.

⁵⁷ Przepis art. 39 u.o.z. wskazuje, że organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą wykonywać prawa pokrzywdzonego tylko w sprawach o wykroczenia określone w art. 37 u.o.z. A. Zientara, *Udział organizacji społecznych w postępowaniach o wykroczenia z ustawy o ochronie zwierząt*, w: *Sprawiedliwość dla zwierząt*, pod red. B. Błońskiej, W. Gogłózy, W. Klaus, D. Woźniakowskiej-Fajst, Warszawa 2017, s. 176.

⁵⁸ K. Kuszlewicz, *Art. 38*, w: eadem, *Ustawa o ochronie zwierząt...*, s. 369.

⁵⁹ Z uzasadnienia postanowienia NSA z 4 XII 2018 r., sygn. akt II OW 152/18, LEX nr 2591276 jednoznacznie wynika, że obowiązki organizacji społecznej w zakresie niezwłocznego wykonania prawomocnego orzeczenia o przypadku zwierzęcia aktualizują się po otrzymaniu zawiadomienia właściwego sądu karnego o wydaniu prawomocnego orzeczenia o przypadku zwierzęcia (art. 38 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.o.z.).

Przekazanie zwierzęcia następuje każdorazowo za zgodą podmiotu, któremu ma zostać ono przekazane – art. 38 ust. 5 u.o.z.⁶⁰ W razie braku wyrażenia zgody przez podmioty wskazane w ustawie lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia tym podmiotom, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę. Jak stanowi dyspozycja art. 38 ust. 7 u.o.z., z czynności przekazania zwierzęcia sporządza się protokół, który zawiera: datę przekazania zwierzęcia; nazwę, siedzibę i adres organizacji społecznej przekazującej zwierzę; nazwę i siedzibę osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej albo imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby fizycznej, której zwierzę jest przekazywane; określenie gatunku, wieku i płci zwierzęcia oraz informację o jego stanie zdrowia. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawa nie wymaga odnotowania danych osób przekazujących i odbierających zwierzę czy też ich podpisów – co powinno być oceniane jako niedopatrzenie ustawodawcy. W związku z brakiem danych identyfikujących takiej osoby jedynie dokument protokołu będzie stanowił dowód przebiegu czynności wykonanych w stosunku do zwierzęcia⁶¹. Postuluje się wprowadzenie zmiany poprzez dodanie wymogu odnotowania danych identyfikujących osoby biorące udział w przekazaniu zwierzęcia, co umożliwiłoby ewentualne powołanie ich na świadków i ustalenie szczegółów w zakresie dokonanych czynności.

Trzeba też wskazać, że koszty wykonania orzeczenia przepadku są ponoszone przez skazanego – art. 38 ust. 8 u.o.z.⁶² Ustawa nie określa jednak, w jakim trybie koszty te są ustalane, orzekane ani też egzekwowane. Jest to niewątpliwy mankament tej ustawy. Przepis ten nie stanowi o możliwości bezpośredniego i szybkiego uzyskania pokrycia tych kosztów przez organizację od skazanego, co również należałoby usprawnić w taki sposób, aby organizacje miały realne szanse i możliwość odzyskania poniesionych kosztów w krótkim czasie od ich wydatkowania.

⁶⁰ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 22 VI 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 334/23, LEX nr 3582952.

⁶¹ W doktrynie podkreśla się, że wymogi formalne protokołu budzą uzasadnione wątpliwości, z uwagi na brak wymogu podpisania protokołu przez osobę przekazującą zwierzę i je przyjmującą. Jest to o tyle istotne, że *de facto* protokół z przekazania zwierzęcia jest jedynym prawnie wskazanym dokumentem z całego ciągu czynności podejmowanych w wykonaniu orzeczenia sądu. G. Manjura-Niskiewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis.

⁶² Wyrok WSA w Rzeszowie z 14 X 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 862/21, LEX nr 3294149.

Zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, jest również kwestia określenia, czy przepisy wykonawcze odnoszące się do przypadku zwierzęcia, a więc omówiony powyżej przepis art. 38 u.o.z., znajdzie zastosowanie tylko do przypadków, kiedy doszło do orzeczenia przypadku zwierzęcia wyłącznie na podstawie ustawy czy też na podstawie innych ustaw, np. Kodeksu karnego? Nie jest to oczywiste. Część przedstawicieli doktryny uznaje, że orzeczenie przypadku – niezależnie od tego, na jakiej podstawie doszło do jego orzeczenia – następuje w oparciu o art. 38 u.o.z.⁶³ Inni twierdzą, że orzeczenie przypadku zwierzęcia dokonywane w oparciu o art. 38 u.o.z. dotyczy wyłącznie przypadków jego orzeczenia na podstawie jej przepisów. Wykonanie przypadku zwierzęcia orzeczone na podstawie przepisów Kodeksu karnego powinno być z kolei wykonane zgodnie z art. 187 Kodeksu karnego wykonawczego⁶⁴.

Wątpliwości te jednoznacznie rozwiązał SN, który orzekł, że „[p]rzewidywany w art. 38 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) tryb wykonania środka karnego przypadku zwierzęcia odnosi się do każdego orzeczenia takiego środka karnego, bez względu na podstawę jego zastosowania, jeżeli ustawa penalizująca czyn, za który przewiduje się taki przypadek, wyraźnie wskazuje, że dotyczy on zwierzęcia, chyba że zakłada ona jednocześnie inny tryb jego wykonania, albo równie wyraźnie przyjmuje, że jest to jednak przypadek «rzeczy». Ponieważ ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.) nie przewiduje powyższych wyłączeń, przypadek psa rasy chart lub mieszańca tej rasy, orzeczony w ramach skazania za przestępstwo określone w tej ustawie, podlega wykonaniu na zasadach wskazanych w ustawie o ochronie zwierząt. Jest to pogląd trafny i słusznie został aprobowany w doktrynie”⁶⁵.

Warto zaznaczyć, że jeżeli sąd nie orzeknie w trybie art. 35 ust. 3 u.o.z. przypadku zwierzęcia, odebrane zwierzę podlega zwrotowi – art. 7

⁶³ K. Postulski, M. Siwek, *Przypadek w polskim prawie karnym*, Kraków 2004, s. 323, 333 i n.; M. Siwek, *Wykonanie przypadku i nawiązki na rzecz Skarbu Państwa*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 10, s. 66.

⁶⁴ W. Radecki, *Ustawy: o ochronie zwierząt, o doświadczeniach na zwierzętach – z komentarzem*, Warszawa 2007, s. 185; M. Goetel, „Czasowe odebranie” oraz „przypadek” jako szczególne środki prawnej ochrony zwierząt, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 135–147; R. Stec, *Postępowanie z chartami i ich mieszańcami, co do których sądy powszechne orzekły ich przypadek na rzecz Skarbu Państwa*, w: *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyja, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 294.

⁶⁵ Uchwała SN z 20 VI 2012 r., sygn. akt KZP 4/12, OSNKW 2012, nr 7, poz. 72.

ust. 6 u.o.z.⁶⁶ Stanowisko takie potwierdzone zostało w orzecznictwie⁶⁷. Ponadto jak wskazał WSA w Białymstoku, wynik toczącego się postępowania karnego i zgromadzone podczas niego dowody mogą mieć znaczenie w postępowaniu o odebranie zwierzęcia, ale nie będą przesądzały wprost o tym, czy wydana decyzja administracyjna w przedmiocie odebrania zwierzęcia była legalna i prawidłowa⁶⁸.

Podsumowanie

Jak wykazano wyżej, proces dereifikacji zwierząt na gruncie prawa przebiegł pomyślnie. Obecnie są one traktowane podmiotowo, mają zagwarantowaną opiekę i ochronę prawną, co należy ocenić pozytywnie. Jednakże choć na przestrzeni kilku ostatnich lat prawna ochrona zwierząt przeszła znaczną rewolucję, niezbędne jest stałe dostosowywanie obowiązujących przepisów do zmieniających się realiów.

Jednym z podniesionych postulatów jest poszerzenie stosowania przepadku na wszystkie zwierzęta będące własnością sprawcy czynów zabronionych omówionych w niniejszym artykule. Niezbędne jest również doprecyzowanie przepisów i wyartykułowanie wprost konieczności orzekania przepadku zwłok zwierzęcia, a także doprecyzowanie samej procedury wydania zwierząt podlegających przepadkowi poprzez uszczegółowienie danych zawartych w protokole przekazania m.in. o dane osób biorących udział w takim zdarzeniu, a także określenie minimalnych warunków, jakie powinny spełniać organizacje i podmioty, którym zwierzęta są wydawane. Zasadny wydaje się również postulat poszerzenia katalogu obligatoryjnego orzekania przepadku zwierząt o psy rasy agresywnej trzymane bez zezwolenia oraz w sytuacji prowadzenia hodowli bez właściwego zezwolenia.

Zwierzęta jako istoty żyjące, czujące i cierpiące powinny mieć zagwarantowane należyte prawa. Człowiek jest im winien poszanowanie,

⁶⁶ Taki wynik postępowania karnego jest możliwy, gdy postępowanie zostało umozłone lub zapadnie wyrok uniewinniający albo/lub zapadnie wyrok skazujący za przestępstwo z art. 35 ust. 1 u.o.z., a sąd jednoznacznie uzna, że nie ma potrzeby orzekania przepadku. Zob. M. Goetel, „Czasowe odebranie”..., s. 145.

⁶⁷ Zob. postanowienie NSA z 28 VII 2022 r., sygn. akt I OZ 303/22, LEX nr 3406542, zgodnie z którym zwierzę podlega zwrotowi, jeśli sąd powszechny nie orzeknie o przepadku zwierzęcia w trybie art. 35 ust. 3 u.o.z., a także jeżeli postępowanie karne w tej sprawie zostanie umorzone.

⁶⁸ Wyrok WSA z 27 IV 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 157/23, LEX nr 3559267.

ochronę i opiekę. Jako ich właściciel nie jest jednak dysponentem ich życia. Władza właściciela zwierzęcia nie powinna być uznana za absolutną i nie powinna rozciągać się na przypadki uzależnienia możliwości uśmiercenia cierpiącego zwierzęcia od woli właściciela. Jak wskazał SN, takie działanie wskazywałoby na przedmiotowe traktowanie zwierząt⁶⁹. „Źródłem ochrony zwierząt są moralne obowiązki człowieka wobec istot od niego zależnych, nie zaś prawa przynależne indywidualnie oznaczonemu zwierzęciu. [...] interpretacja prawa, w tym samej ustawy o ochronie zwierząt może zacząć zmierzać w kierunku wykazywania, że istotą ochrony zwierząt jest ich wartość sama w sobie jako istot żyjących, zdolnych do odczuwania cierpienia”⁷⁰. Skoro człowiek jest odpowiedzialny za dobrostan zwierząt, powinien ponosić odpowiedzialność za swoje działania i zaniechania, należy więc poddać pod rozagę podniesienie surowości kar orzekanych w sprawach przeciwko zwierzętom. Powinno się również dążyć do częstszego stosowania orzekania przepadku zwierzęcia. Jak bowiem wynika z analizy praktyki orzeczniczej sądów i prokuratur w sprawach dotyczących przestępstw wobec zwierząt w latach 2017–2019, przygotowanej przez Stowarzyszenie Pełne Klatki, środek ten zastosowano jedynie w przypadku 21,5% analizowanych spraw, co może wzbudzać uzasadnione wątpliwości, gdyż większość zwierząt, w stosunku do których dopuszczono się przestępstwa, pozostaje pod opieką swoich oprawców⁷¹.

Za zasadny należy uznać aktualny kierunek orzecznictwa sądowego, zgodnie z którym za ciężkie przestępstwa przeciwko prawom zwierząt coraz częściej orzekane są kary o charakterze izolacyjnym⁷².

BIBLIOGRAFIA

- Białocerkiewicz J., *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005.
- Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ekostraż, *Filantropi czy złodzieje? O czasowym odbieraniu zwierząt. Raport z monitoringu*, Wrocław–Kraków 2019,

⁶⁹ Postanowienie SN z 14 IX 2022 r., sygn. akt V KK 334/22, LEX nr 3487767.

⁷⁰ K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, s. 59–60.

⁷¹ Stowarzyszenie Otwarte Klatki, *Analiza praktyki orzeczniczej sądów i prokuratur w sprawach dotyczących przestępstw wobec zwierząt w latach 2017–2019*, Poznań 2021, https://storage.googleapis.com/otwarteklatki-wp-media/sites/1/2021/12/raport_ROZ.pdf (dostęp: 17 IX 2022).

⁷² Postanowienie SN z 2 VI 2022 r., sygn. akt I KK 185/22, LEX nr 3398796.

- <https://czarnaowca.org/wp-content/uploads/Czarna-Owca-Filantropi-Czy-Zlodzieje.pdf> (dostęp: 5 X 2023).
- Gądzik Z.B., *Środki karne, przepadek zwierzęcia i nawiązka w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 3, s. 75–95.
- Goettel M., „Czasowe odebranie” oraz „przepadek” jako szczególne środki prawnej ochrony zwierząt, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 135–147.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Habuda A., Radecki W., *Przepisy karne w ustawach o ochronie zwierząt oraz o doświadczeniach na zwierzętach*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 5, s. 21–35.
- Janiak P., *Czasowe odebranie zwierząt w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Casus” 2019, nr 1, s. 45–49.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
- Jedlecka W., *Z problematyki własności zwierząt*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2017, s. 145–159.
- Karaś D., „Niech zwierzęta mają prawa!” Monitoring ścigania oraz karania sprawców przestępstw przeciwko zwierzętom, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. 108, s. 17–30.
- Kozłowska P., Szwarczyk M., *Prawnokarna ochrona zwierząt*, „Zamojskie Studia i Materiały” 2000, nr 1, s. 59–69.
- Kruk, E. *Legal Status of Animals in Poland. Status prawny zwierząt w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 30(3), s. 119–131.
- Kuszelewicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019.
- Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Łętowska E., *Dwa cywilnoprawne aspekty prawa zwierząt: dereifikacja i personifikacja*, w: *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, pod red. A. Szpunara et al., Łódź 1997, s. 71–92.
- Misiewicz J., *Odpowiedzialność karna za naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt i o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych. Część I, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 3, s. 150–154.*
- Mozgawa M., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o ochronie zwierząt*, w: *Pozako-deksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2017, s. 41–101.
- Nałęcz A., *Ochrona zwierząt a postęp cywilizacyjny*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, pod red. J. Zimmermanna, P.J. Suwaja, Warszawa 2013, s. 673–686.
- Nazar M., *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, w: *Prawna ochrona zwierząt*, pod red. M. Mozgawy, Lublin 2002, s. 129–153.
- Pazdan M., *Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. M. Safjana, Warszawa 2012, s. 1021–1044.
- Postulski K., Siwek M., *Przepadek w polskim prawie karnym*, Kraków 2004.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawy: o ochronie zwierząt, o doświadczeniach na zwierzętach – z komentarzem*, Warszawa 2007.
- Rogala-Walczyńska S., *Prawnokarne aspekty przestępstwa znęcania się nad zwierzętami*, w: *Znęcanie się*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2020, s. 537–573.

- Rudy M., *Traktat o uśmiercaniu zwierząt*, Warszawa 2019.
- Siwek M., *Wykonanie przepadku i nawiązki na rzecz Skarbu Państwa*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 10, s. 59–82.
- Skuczyński P., Zientara A., *Prawnokarna ochrona zwierząt a filozoficzny i teoretyczno-prawny problem wartości i praw podmiotowych*, w: *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, pod red. T. Gardockiej, A. Gruszczyńskiej, Toruń 2012, s. 200–227.
- Smaga Ł., *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010.
- Stec R., *Postępowanie z chartami i ich mieszańcami, co do których sądy powszechne orzekły ich przepadek na rzecz Skarbu Państwa*, w: *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyja, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 289–301.
- Stowarzyszenie Otwarte Klatki, *Analiza praktyki orzeczniczej sądów i prokuratur w sprawach dotyczących przestępstw wobec zwierząt w latach 2017–2019*, Poznań 2021, https://storage.googleapis.com/otwarteklatki-wp-media/sites/1/2021/12/raport_ROZ.pdf (dostęp: 17 IX 2022).
- Zakrzewski P., *Przesłanki interwencyjnego odbioru zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w odniesieniu do instytucji kolizji obowiązków z art. 26 § 5 k.k.*, „Probacja” 2021, nr 4, s. 15–34.
- Zientara A., *Udział organizacji społecznych w postępowaniach o wykroczenia z ustawy o ochronie zwierząt*, w: *Sprawiedliwość dla zwierząt*, pod red. nauk. B. Błońskiej, W. Gogłozy, W. Klausy, D. Woźniakowskiej-Fajst, Warszawa 2017, s. 166–178.

Marta Ćmikiewicz*

Realizacja prawa do prywatności w rozumieniu poszanowania życia rodzinnego i wykonywania opieki rodzicielskiej w warunkach ubóstwa. Uwagi na gruncie wybranych norm prawa międzynarodowego publicznego i Europejskiej konwencji praw człowieka

Implementation of the right to privacy in the context of respect for family life and the exercise of parental care in conditions of poverty under selected norms of public international law and the European Convention on Human Rights

Abstract. Interference in family life is a particular form of threat to poor families, especially when the only impetus for state action in the form of an interference in the right to privacy is the poor material situation of the family. The article reflects on the possible threats to the realisation of family life within the framework of the right to privacy established under public international law, in particular the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child and the European Convention on Human Rights (ECHR). In the view of the Human Rights Committee, the family should be oriented towards enabling the child to remain in the care of his or her parents or to return to their care or to other family members. The Committee on the Rights of the Child points out that the implementation of the right to privacy prohibits the recognition of material poverty as a basis and justification for taking a child out of parental care and into foster care. The European Court of Human Rights case law presented in the article confirms that children from poor families are at risk of being taken away from their parents and placed in foster care due to the financial status of the family, which may constitute a violation of the Article 8 of the ECHR. The fact that state authorities wrongly equate the lack of sufficient resources to support the family

* University of Wrocław, Poland | Uniwersytet Wrocławski, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6996-3188>, e-mail: marta.a.cmi@gmail.com.

with child neglect poses a threat to the family life of poor individuals. Victims of violations of family bonds through harm to the private lives of family members should be protected under the human rights system. The following analysis makes it possible to identify the relevant problems from the point of view of the impoverished person or/and family, such as the questioning of parental capacity as a consequence of the erroneous equation of poverty with child neglect, or the withdrawal of the right to material assistance, all of which affect the realisation of family life, and further enables the identification of legal remedies for protection.

Keywords: right to privacy – right to respect for private and family life – family life – rights of the child – parental care

Wprowadzenie

Więź rodzinna rozumiana jest jako cenna wartość ludzkiego życia, łącząca się ze szczególnym stosunkiem emocjonalnym i psychicznym osób żyjących w rodzinie względem siebie¹. W konsekwencji naruszenie tej więzi poprzez godzenie w życie prywatne członków rodziny, m.in. poprzez odebranie opiekunom prawa do opieki nad dziećmi, ograniczenia kontaktów z nimi, powinno być prawnie zakazane, a ofiary naruszeń objęte ochroną w ramach systemu praw człowieka. Ingerencja w życie rodzinne i mir domowy stanowi szczególną formę zagrożenia dla rodzin doświadczających ubóstwa, szczególnie w sytuacji, gdy jedynym bodźcem do podjęcia przez państwo powyższych działań jest zła sytuacja materialna jej członków. Okoliczność błędnego utożsamiania przez organy państwowe braku wystarczających środków do utrzymania rodziny z zaniedbaniem dziecka stanowi zagrożenie dla życia rodzinnego jednostki doświadczającej ubóstwa.

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie refleksji na temat możliwych zagrożeń dla życia rodzinnego realizowanego w ramach prawa do prywatności ustanowionego na mocy traktatów prawa międzynarodowego publicznego i Europejskiej konwencji praw człowieka² (EKPCz), a także nakreślenie sytuacji, w których – w świetle orzecznictwa – ingerencja w prawo rodzinne i wykonywanie opieki rodzicielskiej było uznane za niedopuszczalne. Przeprowadzona analiza

¹ G. Tylec, *Zadośćuczynienie za naruszenie dobra osobistego w postaci więzi rodzinnej. Uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzecznictwa sądów polskich*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 3, s. 7–22, LEX/el.

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

pozwole wyodrębnić istotne problemy z punktu widzenia osoby lub rodziny znajdującej się w kryzysie ubóstwa, takie jak: kwestionowanie możliwości rodzicielskich, błędne utożsamianie ubóstwa z zaniedbywaniem dziecka czy odebranie prawa do pomocy materialnej, które to zdarzenia wpływają na realizację życia rodzinnego, aby następnie wskazać środki prawne służące ochronie. Zbyt daleko idąca ingerencja organów państwa w życie prywatne osób doświadczających ubóstwa jest przyczyną naruszeń prawa do prywatności tych osób. Taką działalność należałoby zbadać pod kątem spełnienia przesłanek bezprawności i arbitralności. Specjalny Sprawozdawca ds. Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka w dokumencie *Ostateczna wersja Wytycznych w Sprawie Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka*³ wskazała, w jaki sposób prawo do prywatności może być naruszane w przypadku osób ubogich. Osoby żyjące w ubóstwie są bardziej narażone na ataki na ich prywatność i dobre imię ze strony podmiotów państwowych i niepaństwowych. Przyczynami tych ataków mogą być: przeludnienie w mieszkaniach, zbyt daleko idąca ingerencja organów wymiaru sprawiedliwości lub służb socjalnych. Dzieci z rodzin żyjących w ubóstwie mogą być bardziej zagrożone możliwością odebrania ich rodzinom i umieszczenia w instytucjach pomocy społecznej⁴. W ramach środków proponowanych przez Sprawozdawcę państwa powinny zapewnić, że ubóstwo finansowe i materialne nie będą jedyną przyczyną pozbawienia rodziców prawa do opieki nad dzieckiem lub jedyną przeszkodą uniemożliwiającą jego połączenie z rodziną⁵. Założeniem niniejszego artykułu jest również przedstawienie, jakie są możliwości zapewnienia jednostce ochrony przez wspomniane źródła prawa przed naruszeniami prawa do prywatności w sytuacjach, w jakich znaleźć może się osoba zmagająca się z kryzysem ubóstwa.

³ 27 IX 2012 r. Rada Praw Człowieka ONZ jednogłośnie przyjęła Wytyczne w Sprawie Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka, które zostały oparte na międzynarodowych normach i standardach dotyczących praw człowieka. Tym samym, po raz pierwszy w historii opracowano dokument przedstawiający globalną politykę odnośnie do praw człowieka przysługujących ludziom żyjącym w ubóstwie. Organizacja Narodów Zjednoczonych Rada Praw Człowieka, *Ostateczna wersja Wytycznych w Sprawie Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka*, przedłożonych przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka, Magdaleny Sepúlveda Carmona, 27 IX 2012 r., A/HRC/21/39, https://www.unic.un.org.pl/human_rights/skrajne_ubostwo.php (dostęp: 29 VI 2023).

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

1. Ochrona życia rodzinnego w ramach prawa do prywatności na gruncie prawa międzynarodowego publicznego

Na gruncie prawa międzynarodowego publicznego prawo do prywatności zostało uregulowane w art. 12 Powszechnej deklaracji praw człowieka (PDP Cz)⁶ oraz w art. 17 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP, Pakt)⁷. Art. 17 MPPOiP jest wszechstronnym przepisem, zdolnym do reagowania na szeroką gamę bezprawnych lub arbitralnych naruszeń prywatności, domu, rodziny oraz ataków na reputację, w tym wiele przypadków, które nie mogły być przewidziane przez jego projektodawców⁸. Prywatność pociąga za sobą istnienie ludzkiej integralności psychicznej i fizycznej, życia zgodnie ze swoim sumieniem, bez kontroli ze strony podmiotów państwowych i niepaństwowych, a także możliwość osobistego rozwoju⁹. W wyniku poprawki zgłoszonej przez Indie zdecydowano objąć zakresem regulacji prawa do prywatności również rodzinę¹⁰. Decyzje związane z założeniem rodziny stanowią jeden z najbardziej doniosłych przejawów samorealizacji człowieka, w związku z czym jednostka powinna być objęta ochroną prawną przed naruszeniem takiej więzi wskutek interwencji. Cel uregulowania zawartego w art. 17 MPPOiP wymaga, aby termin ten był interpretowany na tyle szeroko, aby obejmował wszystkie osoby tworzące rodzinę w rozumieniu przyjętym przez dane państwo-stronę¹¹. Komitet przyjmuje znaczenie przyjęte na mocy art. 23 MPPOiP, odnosząc się nie tylko do domu rodzinnego podczas trwania

⁶ Organizacja Narodów Zjednoczonych Zgromadzenie Ogólne, Powszechna deklaracja praw człowieka, 10 XII 1948 r., rezolucja 217 A (III), <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> (dostęp: 14 IX 2023).

⁷ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167).

⁸ P.M. Taylor, *Article 17: Privacy, Home, Correspondence; Honour and Reputation*, w: idem, *In A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights*, Cambridge 2020, s. 458–498.

⁹ Ibidem.

¹⁰ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 17, w: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych. Komentarz*, pod red. R. Wieruszewskiego, Warszawa 2012, LEX/el.

¹¹ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Człowieka, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation [Komentarz ogólny nr 16 do art. 17 (Prawo do prywatności) Prawo do poszanowania prywatności, rodziny, domu i korespondencji oraz ochrony czci i dobrego imienia], 8 IV 1988, <https://www.refworld.org/docid/453883f922.html> (dostęp: 6 III 2023).

małżeństwa lub konkubinatu, lecz także do ogólnych relacji między rodzicami a dzieckiem¹².

W Komentarzu ogólnym nr 16 do art. 17 Paktu¹³ Komitet Praw Człowieka wskazuje, że w ramach pozytywnego obowiązku państwo jest zobowiązane stworzyć ramy ochrony prywatności jednostki przed ingerencją władz publicznych oraz podmiotów prywatnych, polegające na podjęciu odpowiednich działań o charakterze legislacyjnym oraz zapewnieniu możliwości efektywnego korzystania z tego prawa¹⁴. Ochrona prawa do prywatności nie jest nieograniczona, jednak ingerencja w prawo nie może być „arbitralna lub bezprawna”¹⁵. Termin „bezprawny” oznacza, że żadna ingerencja nie może mieć miejsca poza przypadkami przewidzianymi przez prawo krajowe, które musi być zgodne z postanowieniami, celami i założeniami Paktu¹⁶. Przepis nakłada na państwo zobowiązanie, aby władze państwowe tworzyły ramy ochrony autonomii jednostki przed ingerencją władz publicznych i podmiotów prywatnych¹⁷. Art. 17 ust. 2 reguluje kwestie „ochrony prawnej” przed ingerencją w prywatność, rodzinę oraz dom, poprzez zapewnienie efektywnych, jasnych i jednoznacznych zabezpieczeń prawnych. Natomiast wprowadzenie pojęcia „arbitralności” ma zagwarantować, że nawet ingerencja przewidziana przez prawo musi być zgodna z postanowieniami, celami, założeniami Paktu i racjonalna w danych okolicznościach¹⁸. Działanie przedstawicieli władzy jest arbitralne, kiedy nadużywają oni dyskrecjonalnej władzy przyznanej im przez prawo lub manipulują procedurami prawnymi¹⁹. Wymóg racjonalności działania został doprecyzowany w sprawie *Toonen v. Australia*²⁰, poprzez wskazanie „że każda

¹² P.M. Taylor, *Article 17...*

¹³ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Człowieka, CCPR General Comment No. 16...

¹⁴ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 17...*

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Van Hulst v. Holandia*, komunikat Komitetu Praw Człowieka nr 903/2000, CC-PR/C/82/D/903/1999, 1 XI 2004, pkt [7.4]–[7.5]. W sprawie wyjaśniono, że ingerencja nie jest „bezprawna” w rozumieniu art. 17 ust. 1, „jeżeli jest zgodna z odpowiednim prawem krajowym, zgodnie z wykładnią sądów krajowych”.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Człowieka, CCPR General Comment No. 16...

¹⁹ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 17...*

²⁰ *Toonen v. Australia*, komunikat Komitetu Praw Człowieka nr 488/1992, 31 III 1994, pkt [8.3]–[8.6].

ingerencja w prywatność musi być proporcjonalna do zamierzonego celu i konieczna w okolicznościach danej sprawy²¹.

Przepis art. 17 MPPOiP nakłada zatem na władze państwowe i podmioty niepaństwowe obowiązek powstrzymania się od dokonywania arbitralnych lub bezprawnych ingerencji i ataków na sferę objętą ochroną prawa do prywatności oraz wymaga od państw-stron zindywidualizowanej oceny wpływu każdego proponowanego środka na sytuację prywatną i rodzinną jednostki pod kątem jego proporcjonalności. W decyzji wydanej na podstawie art. 17 w sprawie *Canepa v. Kanada*²² Komitet wyjaśnił, że „arbitralność rozciąga się na racjonalność ingerencji [...] oraz jej zgodność z celami i założeniami Paktu”, wskazując również, że może dojść do arbitralnej ingerencji poprzez oddzielenie osoby deportowanej od jej rodziny, jeżeli skutkowałoby to naruszeniem więzów rodzinnych i życia prywatnego jednostki, a konsekwencje byłyby nieproporcjonalne do celów wydalenia²³. W przypadku badania arbitralności działań podjętych wobec jednostki Komitet sprawdza, czy zostały one podjęte zgodnie z obowiązującym prawem wewnętrznym²⁴. W sprawie *Nystrom v. Australia*²⁵ wpływ deportacji na skarżącego i jego rodzinę przeważał nad obawami władz Australii wynikającymi z faktu popełniania przez niego przestępstw na terenie państwa. Komitet wziął pod uwagę bliskie relacje skarżącego z matką i siostrą w Australii oraz wpływ całkowitego zerwania więzi rodzinnych spowodowanych jego możliwą deportacją – rodzina nie miała środków na podróż do Szwecji, a nadto brak bliskiej rodziny w Szwecji. Zdaniem Komitetu decyzja o deportacji miała dla skarżącego nieodwracalne konsekwencje i była nieproporcjonalna do celu, jakim jest zapobieganie popełnianiu kolejnych przestępstw²⁶.

Przenosząc powyższe ustalenia w zakresie interpretacji i stosowania art. 17 Paktu na problem wykonywania opieki rodzicielskiej rodzin

²¹ P.M. Taylor, *Article 17...*, s. 463.

²² *Canepa v. Kanada*, komunikat Komitetu Praw Człowieka nr 558/1993, 3 IV 1997, pkt [11.4].

²³ Ingerencja w rodzinę czasem przybiera formę deportacji jej członka. P.M. Taylor, op. cit.

²⁴ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 17...*

²⁵ *Nystrom v. Australia*, komunikat Komitetu Praw Człowieka nr 1557/2007, 18 VII 2011, pkt [7.9]–[7.10], [7.12].

²⁶ Skarżący mieszkał w Australii przez całe życie i miał stałą wzię. Gdy miał 29 lat, jego wiza została anulowana ze względu na jego wysoką karalność, a on sam został deportowany do Szwecji, gdzie się urodził. Komitet stwierdził w tym przypadku naruszenie art. 17 i art. 23(1) MPPOiP.

doświadczających ubóstwa, należy wskazać, że istotne aspekty naruszeń prawa do poszanowania życia rodzinnego, wypracowane przez Komitet Praw Człowieka, dotyczą przykładowo odebrania rodzicom prawa do opieki nad dziećmi czy ograniczenia kontaktów. Co istotne, na państwach-stronach Paktu ciąży obowiązek zagwarantowania prawa do utrzymywania kontaktów pomiędzy rodzicami a dziećmi w przypadku rozpadu rodziny. Ingerencja w życie rodzinne i mir domowy, skutkująca naruszeniem więzi rodzinnej poprzez odebranie lub ograniczenie kontaktów z dzieckiem, stanowi szczególną formę zagrożenia dla rodzin ubogich, w sytuacji kiedy jedyną przesłanką działań podejmowanych przez państwo jest sytuacja finansowa rodziny, mylona często z zaniebdaniem²⁷. Zdaniem Komitetu prawo do realizowania życia rodzinnego w ramach prawa do prywatności musi być chronione przed wszelkimi tego rodzaju ingerencjami i atakami, niezależnie od tego, czy pochodzą one od władz państwowych czy od osób fizycznych lub prawnych²⁸. W celu ustalenia, czy doszło do naruszenia postanowień Paktu, należy zbadać, czy miała miejsce bezprawna lub arbitralna ingerencja w rozumieniu wskazanym powyżej, tj. czy państwo, decydując się na odebranie dziecka spod opieki rodzicielskiej, działa na podstawie prawa krajowego, z tym zastrzeżeniem, że przepisy wewnętrzne muszą być zgodne z postanowieniami, celami i zasadami Paktu. Art. 17 MPPOiP wymaga skutecznej ochrony prawa rodzica do regularnych kontaktów z małoletnimi dziećmi. Jednakże mogą istnieć wyjątkowe okoliczności, w których odmowa kontaktu jest w interesie dziecka i jako taka nie może być uznana za niezgodną z prawem lub arbitralną. W sprawach dotyczących pieczy nad dzieckiem i kontaktów z dzieckiem odpowiednie kryteria oceny, czy konkretna ingerencja w życie rodzinne może być obiektywnie uzasadniona, z jednej strony muszą być rozpatrywane w świetle rzeczywistego prawa rodzica i dziecka do utrzymywania osobistych relacji i regularnych kontaktów ze sobą, a z drugiej – w najlepszym interesie dziecka²⁹. W sprawie *Tcholatch v. Kanada*³⁰ Komitet wskazał, że „[o]debranie dziecka spod opieki rodzica lub rodziców stanowi ingerencję w życie rodzinne rodziców i dziecka. Powstaje zatem pytanie, czy taka ingerencja była

²⁷ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 17...*

²⁸ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Człowieka, CCPR General Comment No. 16...

²⁹ P.M. Taylor, *Article 17...*, s. 484–485.

³⁰ Ms. *Natalya Tcholatch v. Kanada*, komunikat Komitetu Praw Człowieka nr 1052/2002, 20 III 2007.

arbitralna lub bezprawna i niezgodna z art. 17 Paktu. Komitet stwierdza, że w sprawach dotyczących opieki nad dzieckiem i kontaktów z nim, kryteria właściwe dla oceny, czy dana ingerencja w życie rodziny może być obiektywnie uzasadniona, powinny być rozważane z jednej strony przez pryzmat efektywnego prawa rodzica i dziecka do utrzymywania osobistych relacji i regularnego kontaktu, a z drugiej strony przez pryzmat najwyższego dobra dziecka³¹. Oznacza to, że ewentualna ocena legalności decyzji o odebraniu dziecka spod opieki rodzicielskiej powinna być dokonywana z perspektywy najwyższego dobra dziecka oraz realizacji zasady przyrodzonej godności człowieka. We wszystkich decyzjach dotyczących dziecka należy przede wszystkim brać pod uwagę jego najlepszy interes³². Zatem gdy rodzice są w stanie prawidłowo i wystarczająco spełniać swoje obowiązki względem dzieci, mimo złej sytuacji materialnej rodziny, a dobro dziecka nie jest zagrożone, brak jest podstaw do uznania, że decyzja o odebraniu dziecka spod opieki rodzicielskiej została wydana w granicach prawa³³. Należy wskazać, że przepis art. 17 MPPOiP wchodzi w interakcję z innymi prawami wynikającymi z Paktu, w szczególności z art. 23, który zobowiązuje państwo do realizacji prawa do ochrony rodziny³⁴. Zakres normatywny art. 23 ust. 1 koresponduje z postanowieniami art. 17, jednakże art. 23 ust. 1 nakłada na państwa zobowiązania do działania, ponieważ rodzina „ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa oraz państwa”³⁵. Art. 23 MPPOiP również chroni jednostkę rodzinną przed dezintegracją³⁶.

³¹ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 17...*

³² Skarżąca, która miała być deportowana, stanęła przed wyborem pozostawienia swojego 7-letniego syna w Kanadzie lub narażenia go w Nigerii na brak leczenia, którego potrzebował z powodu różnych schorzeń, oraz wsparcia edukacyjnego. *D.T. v. Kanada*, komunikat Komitetu Praw Człowieka nr 2081/2011, 15 VII 2016, pkt [7.10].

³³ W sprawie *Buckle v. Nowa Zelandia* (komunikat Komitetu Praw Człowieka nr 858/1999, 25 X 2000, pkt [5.3], [9.1]) Komitet potwierdził stanowisko państwa, że sytuacja rodzinna skarżącej była na bieżąco monitorowana i że skarżąca miała możliwość zachowania dostępu do swoich dzieci; jej dzieci zostały odebrane, pod pełną kontrolą sądowną, z powodu niezdolności skarżącej do odpowiedniej opieki nad nimi. Komitet uznał zatem, że pozbawienie skarżącej prawa do opieki nad jej sześciorciem dzieci nie było arbitralne. P.M. Taylor, *Article 17...*, s. 486.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 23*, w: *Międzynarodowy pakt praw...*

³⁶ Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 wskazała na potencjał rodzin w zakresie przyczyniania się do eliminacji ubóstwa i tworzenia sprawiedliwych, integracyjnych i bezpiecznych społeczeństw. Agenda podkreśliła rolę rodzin jako podmiotów rozwoju i wyraźnie zobowiązała państwa do zapewnienia dzieciom i młodzieży

Separacja rodziny często prowadzi do roszczeń na podstawie art. 17 i art. 23 Paktu jednocześnie. Pakt nie zawiera szczegółowych wskazań, w jaki sposób państwa są zobowiązane realizować prawo rodziny do ochrony. W praktyce obowiązek ten jest realizowany w drodze działalności różnego typu instytucji pomocy społecznej oraz wyraża się poprzez tworzenie przez państwo rozmaitych instrumentów pomocy finansowej, takich jak zasiłki czy ulgi podatkowe³⁷.

W kontekście powyższych ustaleń, należy podkreślić, że Pakt nie daje podstaw prawnych do odebrania dziecka spod opieki rodzicielskiej, przyjęcia dziecka pod opiekę alternatywną lub uniemożliwienia reintegracji społecznej dziecka jedynie na podstawie oceny sytuacji materialnej rodziny. Decyzja o oddzieleniu dziecka od rodzica powinna być ostatecznością – państwo najpierw wspiera rodzinę, a przejmuje jej obowiązki dopiero wtedy, gdy rodzice ich nie realizują w należyty sposób. Powyższe zasady potwierdza rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 18 grudnia 2009 r. Wytyczne dotyczące alternatywnej opieki nad dziećmi³⁸, która wskazuje, że ubóstwo finansowe i warunki, które można bezpośrednio i jednoznacznie przypisać takiemu ubóstwu, nie mogą być jedynym uzasadnieniem odebrania dziecka spod opieki rodzicielskiej, ale powinny być postrzegane jako sygnał do udzielenia rodzinie odpowiedniego wsparcia. Państwa zobowiązane są prowadzić politykę, która zapewnia pomoc rodzinom w wypełnianiu ich obowiązków wobec dziecka oraz promować prawo dziecka do posiadania relacji z obojgiem rodziców³⁹. W dokumencie Ostateczna wersja Wytycznych w Sprawie Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka z 2012 r. Specjalny Sprawozdawca ds. Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka zwrócił uwagę na wpływ ubóstwa w dzieciństwie na późniejsze ubóstwo w życiu dorosłym, a także na problem, że dzieci pochodzące z rodzin żyjących

środowiska sprzyjającego pełnej realizacji ich praw i możliwości. P.M. Taylor, *Article 23: Protection for the Family*, w: idem, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights...*, s. 631.

³⁷ K. Sękowska-Kozłowska, *Art. 23...*

³⁸ Organizacja Narodów Zjednoczonych Zgromadzenie Ogólne, *Guidelines for the Alternative Care of Children* [Wytyczne dotyczące alternatywnej opieki nad dziećmi], 24 II 2010, A/RES/64/142, <https://digitallibrary.un.org/record/673583> (dostęp: 23 XI 2023). Wytyczne dotyczące alternatywnej opieki nad dziećmi miały na celu usprawnienie wdrażania Konwencji o prawach dziecka i postanowień innych międzynarodowych aktów prawnych dotyczących ochrony i dobra dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej lub zagrożonych takim pozbawieniem.

³⁹ Organizacja Narodów Zjednoczonych Zgromadzenie Ogólne, *Guidelines for the Alternative Care of Children...*

w ubóstwie są bardziej zagrożone możliwością odebrania ich rodzinom i umieszczenia w instytucjach pomocy społecznej⁴⁰. W związku z powyższym prawom dzieci należy nadać priorytet, a państwa powinny zapewnić dzieciom równy dostęp do podstawowych usług, również tych dotyczących życia domowego⁴¹.

Oprócz powyższego na państwach ciąży obowiązek zweryfikowania istniejących mechanizmów prawnych, celem zapewnienia osobom żyjącym w ubóstwie ochronę przed bezprawną ingerencją w ich życie rodzinne, tak aby ubóstwo finansowe i materialne nie było jedyną przyczyną pozbawienia rodziców prawa do opieki nad dzieckiem lub jedyną przeszkodą uniemożliwiającą jego połączenie z rodziną. Państwo powinno wspierać rodziny żyjące w ubóstwie poprzez programy wspierania rodzin, będące częścią kompleksowych strategii mających na celu ochronę dobra dziecka⁴². W uwagach końcowych do raportu okresowego Albanii z 2013 r.⁴³ Komitet wyraził swoje zaniepokojenie faktem, że rodzice, zwłaszcza ci żyjący w ubóstwie, umieszczają swoje dzieci w placówkach opiekuńczych. Warunki w takich placówkach są złe, ponadto istnieją podejrzenia wykorzystywania seksualnego dzieci oraz zmuszania ich do żebractwa, a wiele dzieci jest bezdomnych po opuszczeniu placówek. W związku z tym Komitet zalecił państwu ukształtowanie polityki rodzinnej mającej lepiej wspierać rodziny ubogie, zapobiegając umieszczaniu dzieci w instytucjach opiekuńczych, a także regularnie monitorować wszystkie placówki dla dzieci i poprawiać warunki życia w nich poprzez odpowiednią alokację zasobów⁴⁴. Zapobieganie potrzebie zapewnienia dziecku opieki zastępczej powinno odbywać się między innymi poprzez zwalczanie ubóstwa dzieci i wspieranie rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi. Każda decyzja o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej powinna podlegać ścisłym kryteriom i zabezpieczeniu proceduralnym, być podejmowana przez

⁴⁰ Ibidem, par. 71.

⁴¹ Ibidem, par. 33. Specjalny Sprawozdawca wskazuje, że dzieci są upoważnione do otrzymania pakietu podstawowych usług socjalnych, tj. prawa do opieki zdrowotnej wysokiej jakości, właściwej żywności, mieszkania, czystej wody pitnej i odpowiednich warunków sanitarnych oraz prawo do uzyskania wykształcenia podstawowego.

⁴² Ibidem, par. 72.

⁴³ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Człowieka, Concluding observations on the second periodic report of Albania [Uwagi końcowe do drugiego sprawozdania okresowego Albanii], 22 VIII 2013, CCPR/C/ALB/CO/2.

⁴⁴ Ibidem.

kompetentny organ wspierany przez wykwalifikowanych specjalistów i angażować samo dziecko⁴⁵.

Regulacja ustanowiona na gruncie MPPOiP tworzy zgodny i spójny system ochrony wraz z normami praw człowieka w ramach Konwencji praw dziecka (KPD)⁴⁶. Art. 16 Konwencji stanowi, że „[ż]adne dziecko nie może podlegać arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację”. W przypadku naruszenia owych gwarancji dziecko ma prawo do ochrony prawnej. Również inne prawa zawarte w Konwencji pozwalają na wyznaczenie treści prawa dziecka do ochrony jego rodziny, tj.: prawo dziecka do poznania i bycia pod opieką rodziców (art. 7); prawo do utrzymywania stosunków rodzinnych (art. 8); prawo do utrzymywania kontaktów, gdy dziecko zostało rozdzielone, oraz do szybkiego procesu ponownego połączenia (art. 9 i art. 22); prawo do otrzymania pomocy w celu umożliwienia rodzicom wypełnienia ich obowiązków w zakresie opieki nad dziećmi (art. 18 i art. 27); prawo do wypełniania swoich obowiązków w zakresie promowania rozwoju i dobra dzieci (preambuła)⁴⁷. Art. 9 ust. 1 KPD zakazuje oddzielania dziecka od rodziców wbrew ich woli, chyba że kompetentne władze, podlegające nadzorowi sądowemu, zdecydowały zgodnie z obowiązującym prawem oraz stosowanym postępowaniem, że oddzielenie jest konieczne dla dobra dziecka⁴⁸. Ochrona przed naruszeniami tego typu ma na celu przede wszystkim realizację zasady godności dziecka i poczucie bezpieczeństwa⁴⁹. Język przepisu wskazuje na kluczowe znaczenie więzi między rodzicem a dzieckiem, gdzie decydującym kryterium jest najlepszy interes dziecka. W art. 9 ust. 1 zd. 2 KPD podano dwa przykłady sytuacji, w których oddzielenie dziecka od rodzica jest konieczne – w sprawach dotyczących ochrony dziecka („w przypadkach nadużyć lub zaniedbań ze strony rodziców”)

⁴⁵ K. Sandberg, *Alternative Care and Children's Rights*, w: *International Human Rights of Children*, pod red. U. Kilkelly, T. Liefaarda, Singapore 2019, s. 187–213.

⁴⁶ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 XI 1989 r. (Dz.U. 1991 Nr 120, poz. 526 ze zm.).

⁴⁷ J. Tobin, S.M. Field, *Article 16. The Right to Protection of Privacy, Family, Home, Correspondence, Honour, and Reputation*, w: *The UN Convention on the Rights of the Child*, pod red. J. Tobina, Oxford 2019, s. 578–579.

⁴⁸ C. Whalen, *Article 9: The Right Not to Be Separated from Parents*, w: *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. An Analysis of Attributes*, pod red. Z. Vaghri, J. Zermatten, G. Lansdown, R. Ruggiero, Cham 2022, s. 126–127.

⁴⁹ Ibidem.

oraz w przypadku gdy każde z rodziców mieszka oddzielnie, a należy podjąć decyzję odnośnie do miejsca pobytu lub zamieszkania dziecka. Inne przykłady⁵⁰ sytuacji, w których dochodzi do separacji i w których należy stosować standardy konieczności i najlepszego interesu, obejmują sytuacje, w których dzieci są hospitalizowane przez długi czas⁵¹, w których rodzice są przetrzymywani w więzieniu⁵², w których rodzice pracują za granicą⁵³, gdy dzieci są dotknięte lub zaangażowane w konflikt zbrojny⁵⁴, w wyniku imigracji, deportacji i spraw uchodźców⁵⁵. Brak jest wskazania na ciężką sytuację materialną rodziny oraz ubóstwo wśród wyżej wymienionych przesłanek uzasadniających separację.

Zasada, zgodnie z którą ubóstwo finansowe lub materialne lub warunki bezpośrednio i jednoznacznie z nim związane nigdy nie powinny być jedynym powodem objęcia dziecka opieką zastępczą, została wyrażona w Komentarzu ogólnym nr 14 do Konwencji Praw Dziecka⁵⁶ i wielokrotnie powtórzona w Uwagach końcowych Komitetu skierowanych do państw-stron.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Dziecka, Concluding observations: Croatia [Uwagi końcowe: Chorwacja], 3 XI 2004 (CRC/C/15/Add.243), par. 51, 52, <https://digitallibrary.un.org/record/557375?ln=en> (dostęp: 28 VI 2023).

⁵² Organizacja Narodów Zjednoczonych Zgromadzenie Ogólne, United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty [Zasady Narodów Zjednoczonych dotyczące ochrony nieletnich pozbawionych wolności], 14 XII 1990 (A/RES/45/113) (The Havana Rules), par. 59–62, <http://digitallibrary.un.org/record/105555> (dostęp: 28 VI 2023).

⁵³ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Dziecka, Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Sri Lanka [Uwagi końcowe Komitetu Praw Dziecka: Sri Lanka], 21 VI 1994 (CRC/C/15/Add.40), par. 16, 33, <https://digitallibrary.un.org/record/191817?ln=en> (dostęp: 28 VI 2023).

⁵⁴ Organizacja Narodów Zjednoczonych Sekretarz Generalny, Children and armed conflict: Report of the Secretary-General [Dzieci i konflikty zbrojne. Raport Sekretarza Generalnego], 20 IV 2016 (A/70/836-S/2016/360), par. 9, 16, 18, 20, <http://digitallibrary.un.org/record/830518> (dostęp: 28 VI 2023).

⁵⁵ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Dziecka, Concluding observations: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions) [Uwagi końcowe: Chiny (w tym Specjalne Regiony Administracyjne Hongkong i Makau)], 24 XI 2005 (CRC/C/CHN/CO/2), par. 50, <https://digitallibrary.un.org/record/575653?ln=en> (dostęp: 28 VI 2023).

⁵⁶ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Dziecka, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) [Komentarz ogólny nr 14 (2013) w sprawie prawa dziecka do tego, aby jego najlepszy interes był traktowany jako najważniejszy (art. 3 ust. 1)], 29 V 2013 (CRC/C/GC/14), <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html> (dostęp: 23 XI 2023).

Komitet Praw Dziecka w uwagach końcowych dotyczących raportu okresowego Norwegii⁵⁷ podkreślił, że „[ż]e ubóstwo finansowe i materialne – lub warunki bezpośrednio i jednoznacznie przypisywane takiemu ubóstwu – nigdy nie powinno być jedynym uzasadnieniem dla odebrania dziecka spod opieki rodzicielskiej, przyjęcia dziecka pod opiekę alternatywną lub uniemożliwienia reintegracji społecznej dziecka”⁵⁸. Natomiast wszelkie formy oddzielenia dzieci od rodziców muszą być zawsze usprawiedliwione najlepszym interesem dziecka i stosowane jedynie jako środki ostateczne oraz podlegają odpowiednim zabezpieczeniom, ze szczególnym naciskiem (w przypadku tego państwa) na dzieci z rodzin romskich, które są oddzielane od swoich rodzin z nieproporcjonalną częstotliwością⁵⁹. Podobne uwagi Komitet poczynił w stosunku do Węgier – w Uwagach końcowych w sprawie szóstego sprawozdania okresowego Węgier wezwał państwo do pełnego wprowadzenia w życie zakazu oddzielania dzieci od ich rodzin i umieszczenia ich w opiece zastępczej na podstawie sytuacji ekonomicznej tych rodzin. Zamiast stosowania rozwiązań skutkujących separacją, władze państwowe powinny wzmocnić środki mające na celu zapewnienie rodzinom w potrzebie odpowiednich środków wsparcia oraz zwiększyć świadczenia socjalne dla rodzin o niskich dochodach z dziećmi⁶⁰. Art. 27 ust. 3 Konwencji praw dziecka kształtuje powyższe zobowiązania państwa wobec dziecka, stwierdzając, że „[p]aństwa-strony, zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, będą podejmowały właściwe kroki dla wspomaganie rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa [prawa każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu – przyp. aut.] oraz będą udzielały, w razie potrzeby, pomocy materialnej”.

⁵⁷ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Dziecka, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway [Uwagi końcowe na temat połączonych piątego i szóstego okresowych raportów Norwegii], 4 VII 2018 (CRC/C/NOR/CO/5-6). Podobne rekomendacje Komitet zawarł w Uwagach kończących do raportu okresowego Kamerunu, 6 VII 2017 (CRC/C/CMR/CO/3-5), raportu okresowego Rumunii, 13 VII 2017 (CRC/C/ROU/CO/5), raportu okresowego Libanu, 22 VI 2017 (CRC/C/LBN/CO/4-5).

⁵⁸ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Dziecka, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway...

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Dziecka, Concluding observations on the 6th periodic report of Hungary [Uwagi końcowe do szóstego raportu okresowego Węgier], 3 III 2020 (CRC/C/HUN/CO/6).

2. Analiza realizacji prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Nadrzędnym celem art. 8 Konwencji jest ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych i umożliwienie jej rozwoju w relacjach z innymi jednostkami. W uzupełnieniu negatywnego zobowiązania na państwie ciąży również pozytywne obowiązki niezbędne do skutecznego poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, domu i korespondencji, które także mogą rozciągać się na sferę stosunków między osobami prywatnymi. Zapewnienie poszanowania praw musi być efektywne, co wiąże się z koniecznością podjęcia środków umożliwiających korzystanie z tego prawa, w szczególności poprzez ustanowienie ram prawnych wewnętrznych, mechanizmu podejmowania i wprowadzania w życie decyzji oraz konkretnych działań. Wymagania w stosunku do państwa dotyczące działań różnią się w zależności od konkretnego aspektu życia prywatnego lub rodzinnego jednostki ubogiej oraz sytuacji faktycznej, w jakiej jednostka doświadczająca ubóstwa się znajduje. Przy ustalaniu treści pozytywnych obowiązków państw niektóre okoliczności są jednak szczególnie istotne: znaczenie interesu jednostki, ocena, czy w danym przypadku chodzi o „fundamentalne wartości” lub „istotne aspekty” życia prywatnego, rozbieżności między rzeczywistością społeczną i przepisami prawa⁶¹. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) istnienie „życia rodzinnego” w rozumieniu art. 8 Konwencji uzależnione jest od istnienia faktycznych, silnych więzów pomiędzy bliskimi krewnymi, rodzicami i dziećmi, małżonkami oraz innymi członkami rodziny⁶². Istnienie „więzi rodzinnych” ETPCz uzależnia więc od istnienia faktycznych bliskich więzi osobistych pomiędzy osobami powiązаныmi więzami krwi lub powinowactwa⁶³. Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że jeśli państwo reguluje pewne kategorie stosunków rodzinnych, musi to czynić w taki sposób, aby zapewnić tym osobom możliwość rozwijania życia rodzinnego, nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji organów państwowych⁶⁴.

⁶¹ M.A. Nowicki, *Art. 8*, w: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8, Warszawa 2021, LEX/el.

⁶² *Marckx v. Belgia*, skarga nr 6833/74, wyrok ETPCz z 13 VI 1979 r., LEX nr 80813.

⁶³ G. Tylec, *op. cit.*

⁶⁴ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 510.

W ciągu ostatnich lat można zaobserwować wzrost liczby spraw dotyczących problemów społecznych, w których rola Trybunału sprowadza się m.in. do sformułowania standardów ochrony praw zawartych w Konwencji, dostosowanych do nowo powstałych potrzeb i zmieniającej się rzeczywistości⁶⁵. Wspomniany wpływ na kształtowanie się sytuacji prawnej jednostki ubogiej na podstawie art. 8 Konwencji można zaobserwować na przykładzie sprawy *Yeshtla v. Holandia*⁶⁶, w której ETPCz rozważał, czy odebranie skarżącej zasiłku mieszkaniowego, motywowane faktem, że mieszkała ona z synem nielegalnie przebywającym w kraju, naruszyło jej prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego na podstawie art. 8 EKPCz, samodzielnie i w związku z zakazem dyskryminacji wynikającym z art. 14 EKPCz. Skarżąca zarzuciła, że środek ten zmusił ją do wyboru między przerwaniem wspólnego zamieszkiwania z synem (który zapewniał jej opiekę ze względu na jej problemy zdrowotne) a utratą zasiłku mieszkaniowego, który wraz z innymi świadczeniami społecznymi był jej jedynym źródłem utrzymania. W analizowanej sprawie sytuacja skarżącej była niezaprzeczalnie niekorzystna społecznie – jej stan zdrowia w połączeniu z jej niepewną sytuacją ekonomiczną i faktem, że polegała na opiece i pomocy swojego syna, wskazywał, że wycofanie zasiłku mieszkaniowego mogło spowodować nadmierne trudności związane z jej dalszą egzystencją. Pod względem oceny prawnej sytuacja życiowa skarżącej mogła uzasadniać zawężenie marginesu uznania państwa-strony Konwencji i stwierdzenie, że odmowa przyznania jej prawa do dodatków mieszkaniowych stanowiła nieproporcjonalny środek w okolicznościach danej sprawy⁶⁷. Europejski Trybunał Praw Człowieka jednogłośnie uznał skargę za niedopuszczalną, wskazując, że decyzja o odebraniu skarżącej zasiłku mieszkaniowego była oparta na ustawowym systemie ustanowionym w celu zapewnienia właściwego egzekwowania kontroli imigracyjnej poprzez uniemożliwienie cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie, pośredniego korzystania z programów sponsorowanych przez państwo, przeznaczonych dla legalnych rezydentów o skromnych dochodach.

⁶⁵ A. Ludera-Ruszel, *Standardy ochrony pracowniczego prawa do prywatności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 4, s. 48–63.

⁶⁶ *Yeshtla v. Holandia*, skarga nr 37115/11, decyzja ETPCz z 15 I 2019 r.

⁶⁷ Zob. F. Staiano, *Yeshtla v. The Netherlands: A Missed Opportunity to Reflect on the Discriminatory Effects of States' Social Policy Choices*, <https://strasbourgoobservers.com/2019/03/08/Yeshtla-V-The-Netherlands-A-Missed-Opportunity-To-Reflect-On-The-Discriminatory-Effects-Of-States-Social-Policy-Choices/> (dostęp: 21 III 2023).

Nie miało to na celu zakończenia ich wspólnego pożycia, a zatem nie stanowiło ingerencji w jej prawa wynikające z art. 8. Jej skarga na podstawie tego artykułu została zatem oddalona⁶⁸.

W orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest stanowisko, że odebranie dzieci rodzicom i oddanie ich pod opiekę państwa stanowi ingerencję w poszanowanie życia rodzinnego, która wymaga uzasadnienia na podstawie art. 8 ust. 2 Konwencji. W takich przypadkach ingerencja w prawo do poszanowania życia rodzinnego jest poważna, dlatego przesłanki mające ją uzasadniać muszą być starannie ocenione. Państwa mają szeroki zakres swobody w dziedzinie ochrony dzieci, jednak rolą Trybunału jest kontrolowanie, w świetle Konwencji, decyzji podejmowanych przez władze krajowe w ramach ich swobody decyzyjnej⁶⁹. Stwierdzone przez Trybunał przypadki naruszeń dotyczyły wyjątkowych sytuacji, szczególnie w przypadku objęcia opieką publiczną z powodu złych warunków bytowych i ubóstwa rodziców, co miało miejsce w sprawie *Wallová i Walla v. Republika Czeska*⁷⁰. Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji, gdyż w sprawie nie wykazano, że rodzice nie są w stanie opiekować się swoimi dziećmi lub że istnieją podejrzenia znęcania się nad nimi. W sprawie władze państwowe nie rozważyły nawet zastosowania mniej drastycznych środków⁷¹. Wyrok ETPCz w sprawie *Soares de Melo v. Portugalia*⁷² zawiera wyraźne przesłanie – rodziny żyjące w ubóstwie nie mogą być karane za swój niedostatek w taki sposób, że tylko i wyłącznie z tego powodu dzieci są od nich „ratowane”. Odpowiedzialność za dzieci nie spoczywa jedynie na rodzicach – państwo pełni funkcję wspierającą i zapewnia pomoc, m.in. materialną, aby umożliwić odpowiednie warunki życia rodzinnego. W omawianej sprawie skarżącą była obywatelką Republiki Zielonego Przylądka mieszkającą w Portugalii. Sześcioro spośród dziesięciorga jej

⁶⁸ Zob. [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:\[%2237115/11%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:[%2237115/11%22]}) (dostęp: 17 IX 2023).

⁶⁹ W sprawie *K. i T. v. Finlandia* (skarga nr 25702/94, decyzja ETPCz 12 VII 2001, par. 173) Trybunał podkreślił, że fakt, iż dziecko będzie umieszczone w lepszych warunkach niż te zapewnione przez jego rodzinę, nie był sam w sobie wystarczającą podstawą do objęcia dziecka opieką instytucjonalną, ale muszą istnieć inne okoliczności wskazujące na taką konieczność.

⁷⁰ *Wallová and Walla v. Republika Czeska*, skarga nr 23848/04, wyrok ETPCz z 26 X 2006 r.

⁷¹ P. Hirvelä, S. Heikkilä, *Protection of Family Life*, w: *Right to Respect for Private and Family Life, Home and Correspondence: A Practical Guide to the Article 8 Case-Law of the European Court of Human Rights*, Cambridge 2022, s. 217.

⁷² *Soares de Melo v. Portugalia*, skarga nr 72850/14, wyrok ETPCz z 16 II 2016 r.

dzieci zostało objętych opieką publiczną, a skarżącą pozbawiono praw rodzicielskich z powodu ciężkiej sytuacji życiowej – skarżąca była bezrobotna i utrzymywała się z niewielkiego zasiłku rodzinnego, podczas gdy ojciec dzieci był często nieobecny w domu rodzinnym. Władze krajowe uznały, że kobieta była niezdolna do wywiązywania się z roli matki, a ponadto odmawiała poddania się sterylizacji. Jednakże władze państwowe nigdy nie znalazły dowodów na złe traktowanie dzieci lub znęcanie się nad nimi. Trybunał uznał, że odebranie i umieszczenie dzieci stanowi ingerencję w prawo do życia rodzinnego, która jest usprawiedliwiona jedynie wtedy, gdy jest przewidziana przez prawo, służy realizacji słusznego celu i byłaby konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Jednocześnie Trybunał podkreślił zobowiązanie po stronie państwa do stworzenia warunków umożliwiających rozwój więzi rodzinnych. W okolicznościach sprawy władze krajowe nie starały się zapewnić dodatkowej pomocy finansowej na pokrycie podstawowych potrzeb rodziny oraz kosztów umieszczenia najmłodszych dzieci w ośrodkach opieki dziennej, aby umożliwić kobiecie podjęcie pracy zarobkowej. Zdaniem Trybunału ubóstwo nie może być utożsamiane z zaniedbaniem, nie może być też jedynym powodem oddzielania dzieci od ich rodzin, a odbieranie dzieci wyłącznie z powodów ekonomicznych jest niedopuszczalne. Ponadto prawa rodzicielskie nie mogą być nigdy uzależnione od przeprowadzenia zabiegu sterylizacji⁷³. Sprawa *Soares de Melo* wskazuje także na problem kobiet żyjących w ubóstwie, które są bardziej narażone na dyskryminację i przemoc, przymusową sterylizację, stereotypowe poglądy na temat niezdolności do wychowywania dzieci, oparte na płci, sytuacji ekonomicznej i niepełnosprawności. Wyrok ETPCz przede wszystkim zawiera także wyraźne przesłanie dotyczące obowiązków wychowawczych i ochrony dzieci – rodziny żyjące w ubóstwie nie mogą być karane za swój niedostatek w sposób taki, że dzieci są tylko i wyłącznie z tego powodu odbierane rodzinom.

Zdaniem Trybunału sytuacja finansowa matki, stanowiąc jedyny czynnik, nie może, bez uwzględnienia pozostałych okoliczności, uzasadniać odebrania dziecka spod jej opieki. W sprawie *R.M.S. v. Hiszpania*⁷⁴ naruszona została zdolność skarżącej do prowadzenia życia rodzinnego z córką. Skarżąca zwróciła się do państwowych służb socjalnych

⁷³ Zob. S. Florescu, *The Importance of Time in Child Protection Decisions; A Commentary on Haddad v Spain*, <https://strasbourgoobservers.com/2019/09/12/the-importance-of-time-in-child-protection-decisions-a-commentary-on-haddad-v-spain/> (dostęp: 21 III 2023).

⁷⁴ *R.M.S. v. Spain*, (skarga nr 28775/12, wyrok ECtHR z 9 IV 2013 r., par. 90).

o pomoc finansową, ponieważ jej środki finansowe były niewystarczające, aby mogła opiekować się córką. Dwa dni później właściwy wydział wojewódzki wydał tymczasową decyzję uznającą dziecko za porzucone. Skarżąca została poinformowana, że wydział przejął opiekę nad jej córką i że została ona umieszczona w domu dziecka. Nie wzięto pod uwagę faktu, że dziecko było bardzo małe, gdy zostało oddzielone od matki, istniejącej więzi emocjonalnej między matką a dzieckiem lub czasu, który upłynął od ich separacji i związanych z tym konsekwencji dla nich obojga. Postanowienie o opiece zostało wydane ze względu na trudną sytuację finansową skarżącej w tamtym czasie, bez uwzględnienia późniejszych zmian w jej sytuacji. Skarżąca po prostu stanęła w obliczu braku środków finansowych, sytuacji, którą władze krajowe mogły pomóc rozwiązać w inny sposób niż poprzez całkowite rozbitcie rodziny, co jest środkiem ostatecznym stosowanym tylko w najpoważniejszych przypadkach⁷⁵. W omawianej sprawie „środek opiekuńczy względem dziecka skarżącej został zastosowany ze względu na trudną sytuację finansową skarżącej [...]. Trybunał stwierdza, iż skarżącej po prostu brakowało środków finansowych, a sytuację tę władze krajowe mogły pomóc rozwiązać inaczej niż poprzez zupełne rozbitcie rodziny, co jest środkiem ostatecznym stosowanym jedynie w najpoważniejszych przypadkach”. Stwierdzając naruszenie art. 8 Konwencji, Trybunał zauważył, że „gdyby wzięto pod uwagę trudną sytuację skarżącej w czasie, gdy jej córka została objęta opieką, mogłoby to odegrać ważną rolę w zrozumieniu sytuacji dziecka i jej matki”. Pomimo że w sprawie Trybunał nie powiązał w sposób wyraźny ubóstwa i trudnej sytuacji skarżącej, widoczne jest, że jej źródłem była sytuacja finansowa rodziny⁷⁶. Trybunał podkreślił, że art. 8 Konwencji obejmuje prawo rodzica do podjęcia środków w celu połączenia z dzieckiem, a na władzach krajowych spoczywa obowiązek zastosowania takich środków. Względy finansowe były czynnikami rozstrzygającymi przy decyzji o odebraniu skarżącej i jej córce możliwości połączenia się jako rodzina. Wobec tak ustalonych okoliczności Trybunał stwierdził, że władze krajowe nie powzięły odpowiednich i wystarczających wysiłków, by zapewnić skarżącej prawo do życia rodzinnego, co skutkowało naruszeniem art. 8 EKPCz, pomimo marginesu uznania przysługującego państwowom.

⁷⁵ Zob. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=002-7611> (dostęp: 17 IX 2023).

⁷⁶ L. Lavrysen, *Strengthening the Protection of Human Rights of Persons Living in Poverty under the ECHR*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2015, nr 33(3), s. 320.

Sprawą, w której ingerencja była konieczna w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na oczywiste zaniedbania rodziców względem dzieci, jest sprawa *Achim v. Rumunia*⁷⁷, w której ETPCz uznał, że przekazanie dzieci skarżących pod tymczasową pieczę instytucjonalną zostało przeprowadzone na podstawie odpowiednich przepisów rumuńskiego prawa rodzinnego oraz dla dobra dzieci, związanego z zapewnieniem im prawidłowego środowiska rozwoju. Sąd krajowy, decydując o przekazaniu dzieci pod pieczę instytucjonalną, brał pod uwagę nie tylko warunki materialne dzieci, lecz również świadomość rodzicielską skarżących i ich zdolność do podjęcia obowiązków wychowawczych. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że tymczasowe umieszczenie dzieci w pieczy instytucjonalnej zostało należycie uzasadnione i przeprowadzone w ich interesie⁷⁸.

Nadrzędnym celem art. 8 Konwencji jest ochrona życia rodzinnego jednostek przed arbitralną ingerencją władz. Ingerencja to środek podjęty przez władze publiczne, który ma bezpośredni wpływ na życie rodzinne jednostki. W niektórych wyjątkowych sytuacjach państwa mogą mieć prawo – a nawet obowiązek – ingerowania w życie rodzinne jednostki. Taka sytuacja ma miejsce na przykład wtedy, gdy władze są świadome poważnego złego traktowania dziecka. Uzasadniona ingerencja wymaga jednak spełnienia wymogów określonych w art. 8 ust. 2 Konwencji, tj. „przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”. Orzecznictwo Trybunału przytoczone w artykule stanowi wyraz interpretacji art. 8 Konwencji⁷⁹,

⁷⁷ *Achim v. Rumunia*, skarga nr 45959/11, wyrok ETPCz z 24 X 2017 r., LEX/el. 2017.

⁷⁸ K. Warecka, *Strasburg: piecza zastępcza dla siedmiorga dzieci uzasadniona. Achim przeciwko Rumunii – wyrok ETPCz z dnia 24 października 2017 r.*, skarga nr 45959/11, LEX/el. 2017.

⁷⁹ Orzeczenia Trybunału służą nie tylko rozstrzygnięciu danej sprawy, ale również interpretacji, ochronie, rozwijaniu zasad Konwencji, wpływając w ten sposób na przestrzeganie przez państwa zobowiązań. Interpretacja EKPCz kładzie nacisk na podejście teleologiczne, czyli mające służyć realizacji jej przedmiotu i celu, a także promowanie wartości społeczeństwa demokratycznego. U podstaw interpretacji Konwencji leży także potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony gwarantowanych praw, w szczególności poprzez odczytywanie EKPCz jako całości, w świetle jej przedmiotu i celu. Jednakże brak jest ustalonej zasady wiążącego precedensu w tym sensie, że Trybunał związany jest swoimi wcześniejszymi interpretacjami EKPCz. W sprawie *Cossey v. Wielka Brytania*, skarga nr 10843/84, wyrok ETPCz z 29 VIII 1990 r.) Sąd Plenarny stwierdził, że „[n]ie jest związany swoimi poprzednimi wyrokami”, ale „zazwyczaj podąża za własnymi

zgodnie z którą rodzic ma prawo do korzystania ze środków mających na celu połączenie go z dzieckiem, a władza państwowa ma obowiązek ich stosowania, w przeciwnym wypadku może naruszyć art. 8 EKPCz. Określenie, czy ingerencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”, wymaga rozważenia, czy w świetle całokształtu okoliczności sprawy powody podane na uzasadnienie przedsięwziętych przez państwo środków były „istotne i wystarczające”, a proces decyzyjny był rzetelny i należyście uwzględniał prawa skarżącego wynikające z art. 8 Konwencji⁸⁰. W orzecznictwie Trybunału panuje powszechna zgoda co do tego, że we wszystkich decyzjach dotyczących dzieci brany pod uwagę jest przede wszystkim ich najlepszy interes, który nakazuje utrzymanie ich więzi z rodziną, z wyjątkiem przypadków, w których rodzina okazała się niezdolna do sprawowania swojej funkcji⁸¹. Dlatego więzi rodzinne mogą zostać zerwane jedynie w bardzo wyjątkowych okolicznościach, za które nie można uznać tylko i wyłącznie złej sytuacji materialnej rodziny.

Podsumowanie

Powyższe rozważania potwierdzają, że rzeczywistość, z jaką zmagają się jednostka doświadczająca ubóstwa, wpływa na możliwość realizacji życia rodzinnego i opieki rodzicielskiej – jednostki ubogie mogą zmagać się ze szczególnymi wyzwaniem, w postaci m.in. bezprawnych interwencji, prób odseparowania dzieci od ich rodzin z uwagi na błędne utożsamianie stanu ubóstwa z przejawami zaniedbania, jako okoliczności usprawiedliwiającej odebranie rodzicom dzieci. Na gruncie prawa międzynarodowego ochronę przed wyżej wymienionymi działaniami ma na celu zapewnić prawo do prywatności, uregulowane w art. 17 MPPOiP w związku

precedensami i stosuje je, ponieważ takie postępowanie leży w interesie pewności prawnej i uporządkowanego rozwoju orzecznictwa Konwencji”. Trybunał może odstąpić od wcześniejszego wyroku, jeśli istnieją ku temu uzasadnione powody, które mogą obejmować potrzebę „zapewnienia, że interpretacja Konwencji odzwierciedla zmiany społeczne i pozostaje w zgodzie z obecnymi warunkami”. W sprawie *Goodwin v. Wielka Brytania* (skarga nr 28957/95, wyrok ETPCz z 11 VII 2002 r.), Wielka Izba uznała, że w interesie pewności prawnej, przewidywalności i równości wobec prawa nie powinno się bez uzasadnionego powodu odchodzić od precedensów ustanowionych w poprzednich sprawach. w: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz...*, s. 219.

⁸⁰ *A.D. & O.D v. Wielka Brytania*, skarga nr 28680/06, wyrok ETPCz z 16 III 2010 r., LEX nr 566702.

⁸¹ P. Hirvelä, S. Heikkilä, op. cit., s. 214.

z prawem do małżeństwa i założenia rodziny z art. 23 MPPOiP, a także w art. 16 KDP. Art. 17 Paktu jest wszechstronnym przepisem, zdolnym do reagowania na szeroką gamę bezprawnych lub arbitralnych naruszeń prywatności, domu i rodziny. Aby ingerencja władz w życie rodzinne mogła być uznana za zgodną z Paktem, odpowiednie przepisy krajowe muszą szczegółowo i jednoznacznie określać przesłanki do przeprowadzenia takich działań, przy założeniu, że prawo krajowe ma za zadanie realizować cele Paktu. Decyzja o podjęciu dozwolonej ingerencji musi być podjęta wyłącznie przez organ wyznaczony zgodnie z prawem i na podstawie indywidualnego przypadku⁸². Prezentowane w artykule orzecznictwo wskazuje na przykłady sytuacji, w których ingerencja w prawo rodzinne i wykonywanie opieki rodzicielskiej były uznane za niedopuszczalne. Na jego podstawie można zaobserwować, że norma wymaga dokonania zindywidualizowanej oceny wpływu stosowanego środka na sytuację rodzinną jednostki pod kątem jego racjonalności i konieczności, a każda ingerencja w życie rodzinne musi być proporcjonalna do zamierzonego celu i konieczna w okolicznościach danej sprawy. Art. 17 Paktu wymaga skutecznej ochrony prawa rodzica do regularnych kontaktów ze swoim dzieckiem. Zdaniem Komitetu Praw Człowieka rodzina, będąca podstawową grupą społeczną i naturalnym środowiskiem rozwoju, dobrobytu i ochrony dzieci, powinna być przede wszystkim ukierunkowana na umożliwienie dziecku pozostania pod opieką rodziców lub innych bliskich członków rodziny lub powrotu pod nią. Okoliczność, że zdaniem władz po objęciu opieką instytucjonalną dziecko mogłoby mieć lepsze warunki bytowe, nie uzasadnia jego odebrania spod władzy rodzicielskiej. Zamiast podejmowania przedwczesnych i zbyt dolegliwych interwencji, państwo zobowiązane jest prowadzić politykę, która zapewni pomoc rodzicom w wypełnianiu ich rodzicielskich obowiązków, a działania podjęte w stosunku do dzieci powinny polegać na realizacji ich praw, w tym zapewnieniu im pakietu podstawowych usług socjalnych.

W systemie ochrony praw człowieka Rady Europy tkwi potencjał w zakresie ochrony prawa do prywatności i poszanowania życia rodzinnego w stosunku do osób doświadczających ubóstwa, który został ukształtowany linią orzecniczą ETPCz⁸³. Na przykładzie omawianych

⁸² Organizacja Narodów Zjednoczonych Komitet Praw Człowieka, CCPR General Comment No. 16...

⁸³ Skutki orzeczeń ETPCz można rozpatrywać na płaszczyźnie skutków dla samego skarżącego, jak i w szerszej, związanej z większym zasięgiem ich oddziaływania z racji powagi Trybunału jako najwyższego autorytetu dokonującego wykładni Konwencji

spraw, można uznać, że dzieci z rodzin ubogich są zagrożone możliwością odebrania ich rodzicom i umieszczeniem w instytucjach pomocy społecznej⁸⁴. Wszelkie stereotypy dotyczące braku możliwości zapewnienia dzieciom opieki z powodu złej sytuacji materialnej nie tylko naruszają prawo do prywatności i zakaz dyskryminacji, lecz także podtrzymują istniejące nierówności. W przypadku osób szczególnie narażonych władze powinny otoczyć je większą ochroną, a nie dodatkowo piętnować za ich sytuację materialną. Ochrona życia rodzinnego zarówno na gruncie prawa do prywatności w systemie prawa międzynarodowego publicznego, w szczególności w ramach regulacji zawartych w MPPOiP i KPD, jak i na gruncie EKPCz pociąga za sobą zakaz ingerencji w życie rodzinne jedynie na podstawie oceny sytuacji materialnej rodziny. Zgodnie z normami ustanowionymi wyżej wskazanymi traktatami praw człowieka państwo zobowiązane jest wspierać utrzymanie więzi rodzinnych, a także powinno zapewnić rodzinom dostęp do wsparcia w roli opiekuna.

BIBLIOGRAFIA

- Cichoń Z., *Prawa rodziny w orzecznictwie europejskiego Trybunału Prawa Człowieka w Strasburgu*, „Palestra” 2013, nr 7–8, s. 224–231.
- Florescu S., *The Importance of Time in Child Protection Decisions; A Commentary on Haddad v Spain*, <https://strasbourgobservers.com/2019/09/12/the-importance-of-time-in-child-protection-decisions-a-commentary-on-haddad-v-spain/> (dostęp: 21 III 2023).
- Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., *Art. 17*, w: *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, pod red. R. Wieruszewskiego, Warszawa 2012, LEX/el.
- Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., *Art. 23*, w: *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, pod red. R. Wieruszewskiego, Warszawa 2012, LEX/el.
- Hirvelä P., Heikkilä S., *Protection of Family Life*, w: *idem, Right to Respect for Private and Family Life, Home and Correspondence: A Practical Guide to the Article 8 Case-Law of the European Court of Human Rights*, Cambridge 2022, s. 191–290.

i oceniającego zgodność postępowania państw z jej normami tak w zakresie prawa, jak i praktyki. Z. Cichoń, *Prawa rodziny w orzecznictwie europejskiego Trybunału Prawa Człowieka w Strasburgu*, „Palestra” 2013, nr 7–8, s. 224–231, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/7-8-2013/artukul/prawa-rodziny-w-orzecznictwie-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-strasburgu> (dostęp: 21 XI 2023).

⁸⁴ Organizacja Narodów Zjednoczonych Rada Praw Człowieka, Ostateczna wersja Wytycznych w Sprawie Skrajnego Ubóstwa..., pkt E.

- Lavrysen L., *Strengthening the Protection of Human Rights of Persons Living in Poverty under the ECHR*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2015, nr 33(3), s. 293–325.
- Ludera-Ruszel A., *Standardy ochrony pracowniczego prawa do prywatności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 4, s. 48–63.
- Nowicki M.A., *Art. 8*, w: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8, Warszawa 2021, LEX/el.
- Sandberg K., *Alternative Care and Children’s Rights*, w: *International Human Rights of Children*, pod red. U. Kilkelly, T. Liefaarada, Singapore 2019, s. 187–213.
- Staiano F., *Yeshitla v. The Netherlands: A Missed Opportunity to Reflect on the Discriminatory Effects of States’ Social Policy Choices*, <https://strasbourgobservers.com/2019/03/08/Yeshitla-V-The-Netherlands-A-Missed-Opportunity-To-Reflect-On-The-Discriminatory-Effects-Of-States-Social-Policy-Choices/> (dostęp: 21 III 2023).
- Taylor P.M., *Article 17: Privacy, Home, Correspondence; Honour and Reputation*, w: idem, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee’s Monitoring of ICCPR Rights*, Cambridge 2020, s. 458–498.
- Taylor P.M., *Article 23: Protection for the Family*, w: *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee’s Monitoring of ICCPR Rights*, Cambridge 2020, s. 630–658.
- Tobin J., Field S.M., *Article 16. The Right to Protection of Privacy, Family, Home, Correspondence, Honour, and Reputation*, w: *The UN Convention on the Rights of the Child*, pod red. J. Tobina, Oxford 2019, s. 551–599.
- Tylec G., *Zadośćuczynienie za naruszenie dobra osobistego w postaci więzi rodzinnej. Uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzecznictwa sądów polskich*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 3, s. 7–22.
- Warecka K., *Strasburg: piecza zastępcza dla siedmiorga dzieci uzasadniona. Achim przeciwko Rumunii – wyrok ETPC z dnia 24 października 2017 r., skarga nr 45959/11*, LEX/el. 2017.
- Whalen C., *Article 9: The Right Not to Be Separated from Parents*, w: *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. An Analysis of Attributes*, pod red. Z. Vaghri, J. Zermatten, G. Lansdown, R. Ruggiero, Cham 2022, s. 125–133.

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Krzysztof Księski*

Procedura finansowania zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

The procedure for financing public tasks carried out by non-governmental organizations under Art. 19a of the Act on Public Benefit Activities and Volunteering

Abstract. The article discusses the procedure for financing public tasks commissioned by the executive bodies of local government in a non-open competition mode, regulated in Art. 19a of the Act on Public Benefit and Volunteering, which is the basic legal act regulating the functioning of non-governmental organizations in Poland. Commissioning the implementation of public tasks may take the form of entrusting the implementation of a public task or supporting the implementation of a public task. The basic form of commissioning public tasks by local government administration bodies is the competition procedure. It allows the principle of competitiveness and transparency of this process to be maintained. However, the legislator provided for the possibility of commissioning the implementation of public tasks also in a non-competition mode. By creating this possibility of commissioning public tasks, it introduced numerous restrictions for this mode, thanks to which this procedure is secondary to the basic form of commissioning public tasks by way of an open competition. The purpose of the discussion here is to analyze the procedure in matters relating to outsourcing the implementation of public tasks to non-governmental organizations by local government administration bodies within the meaning of the above-mentioned Act in a non-competition manner. The article also contains proposals for amending the regulation in question to adapt it to the currently existing socio-economic

* Hesperos Foundation, Poland | Fundacja Hesperos, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7892-2107>, e-mail: krzysztofandrzejksieski@gmail.com.

relations, because this regulation has been in force for over twenty years and requires changes, which results from the previous experience in its application.

Keywords: non-governmental organizations – subsidy – public task – cooperation of local government with NGOs – commissioning public tasks

Wprowadzenie

Organizacje pozarządowe¹ stanowią liczną i ważną część polskiego życia społeczno-gospodarczego. Szacuje się, że ich liczba przekracza wyraźnie 100 tys. podmiotów, zaczynając od małych, lokalnych organizacji, kończąc na dużych organizacjach o charakterze korporacyjnym². Pełnią one istotne funkcje, świadcząc usługi społeczne w uzupełnieniu do działań podmiotów pierwszego sektora oraz działań przedsiębiorców³. Przyjmuje się, że trzeci sektor prowadzi działalność w tych obszarach, w których władze publiczne nie potrafią skutecznie lub właściwie realizować usług społecznych, a jednocześnie podmioty prowadzące działalność gospodarczą nie widzą wystarczających okazji do osiągnięcia zysku.

¹ Pojęciem organizacji pozarządowych na potrzeby poniższych rozważań objęto podmioty wymienione w art. 3 Ustawy z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 571), dalej „udppiw”, tj. stowarzyszenia, fundacje, osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, spółdzielnie socjalne oraz spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 VI 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2022, poz. 1599 i 2185), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

² Według raportu *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty* pod koniec 2021 r. zarejestrowanych było 107 tys. stowarzyszeń i 31 tys. fundacji, z czego szacuje się, że przynajmniej połowa to organizacje aktywne. Do tego należy doliczyć pozostałe formy organizacyjne, o których mowa w poprzednim przypisie, jak również koła gospodyń wiejskich (blisko 3 tys.). Rocznie przybywa ok. 5 tys. tego typu organizacji. Jak widać, trzeci sektor zajmuje więc znaczące miejsce w życiu społeczno-gospodarczym i jego liczebność stale rośnie. Zob. B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty*, Warszawa 2022, s. 5 i n.

³ B. Szymkow, *Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, pod red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 51–54.

Badania wskazują, że w realizacji wielu usług publicznych organizacje pozarządowe bywają znacznie skuteczniejsze niż organy władzy publicznej⁴. Wynika to z ich specyfiki – podmioty trzeciego sektora funkcjonują wśród społeczności lokalnych, działają oddolnie, najlepiej znają ich problemy, mają świetne kontakty oraz specjalistów, którzy potrafią je rozwiązywać. Dzięki temu są skuteczne, a przy tym osiągają efekty przy użyciu mniejszych środków niż pierwszy sektor. Z tego względu władze publiczne często współpracują z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych⁵ w wielu sferach, wynikających z art. 3 uduppiw. Wskazany tam zakres działalności organizacji pozarządowych jest bardzo szeroki⁶. Daje więc to organizacjom duże możliwości realizacji zadań publicznych finansowanych przez władze publiczne.

⁴ A Malarewicz-Jakubów, R. Tanajewska, *Prawne i ekonomiczne aspekty outsourcingu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 4(70), s. 241.

⁵ Zadania publiczne to zadania państwa, samodzielnie przez nie realizowane, za pomocą swoich organów albo w wyniku przekazania ich na rzecz innych podmiotów. Przy czym samo przekazanie przez państwo zadań nie narusza ich państwowego charakteru. Zob. więcej: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 32.

⁶ Katalog ten obejmuje zadania z zakresu: (1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; (1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; (1aa) tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej; (1b) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; (2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; (3) działalności charytatywnej; (4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; (5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; (5a) działalności na rzecz integracji cudzoziemców; (6) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu Ustawy z dnia 15 IV 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2022, poz. 633 ze zm.); (7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; (8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; (9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; (10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; (11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; (12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; (13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; (14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; (15) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; (16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; (17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; (18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; (19) turystyki i krajoznawstwa; (20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; (21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych

Współpraca ta odbywać się powinna na podstawie przyjętych w odpowiedniej formie programach współpracy na szczeblach samorządowych: wojewódzkim, powiatowym i gminnym (art. 5a udppiw). W ramach tej współpracy i na podstawie ustawy władze publiczne mogą zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych w sferze pożytku publicznego. Owo zlecenie może przybrać formę powierzenia albo wsparcia realizacji zadania publicznego⁷. W pierwszym przypadku władza przekazuje na realizację zadania publicznego wszystkie środki do tego potrzebne. W przypadku wsparcia władza publiczna przekazuje jedynie część środków, a w gestii organizacji pozarządowej jest pozyskanie pozostałej ich części z innych źródeł zarówno publicznych, jak i niepublicznych. W obu przypadkach środki przekazywane na realizację zadania publicznego określane są mianem dotacji⁸.

Aby dochować zasad transparentności, równego traktowania i konkurencyjności, władze publiczne przeprowadzają otwarte konkursy ofert (art. 13–18a). Organizacje w konkursach ubiegają się o określone

Rzeczypospolitej Polskiej; (22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; (22a) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; (23) ratownictwa i ochrony ludności; (24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; (25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów; (26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; (27) promocji i organizacji wolontariatu; (28) pomocy Polonii i Polakom za granicą; (29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; (29a) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu Ustawy z dnia 19 VIII 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. 2022, poz. 2205); (30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; (31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; (32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; (32a) rewitalizacji; (33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32a; (34) działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w Ustawie z dnia 5 VIII 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. 2022, poz. 1812 i 2140). Dodatkowo Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia zadania w zakresie innym niż wyżej wymienione jako należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez organizacje pozarządowe, w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych.

⁷ A. Chruściel, *Rola zlecania zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 3(36), s. 103.

⁸ Dotacje te, zwane dotacjami celowymi, są środkami przeznaczonymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Zob. art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e) Ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1270 ze zm.), dalej „ufp”.

środki finansowe – składają oferty, w których dokładnie opisują, co i jak chcą realizować w ramach zadań publicznych⁹. Istnieje jednak również ścieżka pozakonkursowa przekazywania środków na zadania publiczne uregulowana w art. 19a udppiw¹⁰. Mogą z niej korzystać organy wykonawcze samorządu terytorialnego i często to robią¹¹. Organ, który podejmuje w tej kwestii decyzje, powinien kierować się przede wszystkim interesem publicznym¹².

Omawiana procedura regulowana jest przede wszystkim przez art. 19a udppiw; w sprawach w nim nieuregulowanych stosuje się również przepisy art. 16–19 ustawy.

1. Wszczęcie procedury

Procedura jest inicjowana przez organizację pozarządową, która składa ofertę realizacji zadania publicznego (art. 19a ust. 1 udppiw). Często złożenie takiej oferty poprzedzone jest nieformalnymi rozmowami z przedstawicielami organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala to organizacji na stwierdzenie, czy organ dysponuje wolnymi środkami, które może przeznaczyć na zlecenie zadania publicznego. Zdarza się również, że organ administracji samorządowej sam zwraca się do wybranej organizacji, aby ta złożyła ofertę na realizację zadania publicznego – nie jest to uregulowane ustawowo, lecz wynika z praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce¹³.

Procedura rozpoczyna się więc od formalnego złożenia oferty przez organizację pozarządową do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Oferta ta powinna zostać złożona na formularzu,

⁹ Zazwyczaj składane w ten sposób oferty zawierają wnioski o dofinansowanie projektów wymyślonych przez organizacje pozarządowe, często o dużym stopniu oryginalności, mieszczących się w celach statutowych tych podmiotów, jak również w sferach pożytku publicznego. Znacznie rzadziej są to projekty narzucane do realizacji organizacjom pozarządowym przez organy władzy publicznej.

¹⁰ Są to tzw. małe dotacje, spotkać też można określenie „małe granty”.

¹¹ Nie może to być natomiast organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, co potwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach. Zob. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 6 IX 2012 r., 224/XXII/2012.

¹² I. Warchoł, *Rola ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Krachera, R. Morawskiego, Racibórz 2007, s. 165.

¹³ Mamy tu dwa uzupełniające się kryteria, którymi powinien kierować się organ przy podejmowaniu decyzji: celowość i interes publiczny.

którego wzór został określony przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego w rozporządzeniu¹⁴. Nie ma obowiązku dołączania pisma przewodniego do niej, aczkolwiek niektóre organy pouczają, że takie pismo powinno być złożone razem z ofertą. Oferta ta jest sama w sobie wnioskiem o udzielenie zlecenia realizacji zadania publicznego.

2. Warunki formalne i merytoryczne

Ustawodawca określił dodatkowe warunki, jakie oferta musi spełniać, by mogła w ogóle zostać rozpatrzona merytorycznie przez samorządowy organ wykonawczy. Po pierwsze musi być, zgodnie z art. 3 udppiw, złożona przez uprawniony podmiot, a więc organizację pozarządową. Po drugie zadanie publiczne musi mieścić się w sferze pożytku publicznego (art. 4 udppiw). Po trzecie wreszcie sam art. 19a stawia dodatkowe warunki odnośnie do treści oferty.

Zadanie publiczne proponowane przez organizację musi mieć charakter lokalny lub regionalny. Nie może zatem mieć zasięgu szerszego, np. ogólnopolskiego ani międzynarodowego¹⁵. Należy przez to rozumieć, kto może być adresatem zadania, a więc z niego skorzystać. W nomenklaturze projektowej mówi się tu o tzw. beneficjencie ostatecznym projektu. W tym przypadku chodzi o mieszkańców tworzących wspólnotę lokalną lub regionalną, a więc maksymalnym zasięgiem projekt powinien obejmować mieszkańców danego województwa. Nie znaczy to oczywiście, że odbiorcami nie mogą być inne osoby, np. turyści czy uchodźcy, tymczasowo znajdujący się na danym terenie. Chodzi o to, aby odbiorcami byli przede wszystkim mieszkańcy danego obszaru, a oferta powinna być realizowana na rzecz danego obszaru.

Następnym ograniczeniem jest czas trwania zadania publicznego. Może ono trwać maksymalnie trzy miesiące, czyli 90 dni¹⁶. Ustawodawca

¹⁴ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 X 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. 2018, poz. 2057), dalej „rozporządzenie”.

¹⁵ Wynika to z kompetencji jednostek samorządu terytorialnego – gmina i powiat (w tym miasta na prawach powiatu) stanowią wspólnotę lokalną, a województwo samorządową wspólnotę regionalną. Do tych właśnie kategorii należy odnosić charakter zadania publicznego w omawianej procedurze. Zob. więcej: D. Fleszer, *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16(1), s. 99–114.

¹⁶ Art. 19a ust. 1 pkt 2) udppiw.

nie przewidział możliwości, by realizacja zadania publicznego trwała dłużej, bez względu na sferę czy specyfikę zadania.

Kolejnym ograniczeniem jest kwota, jaką wykonawczy organ samorządowy może przekazać organizacji na realizację zadania. Ta kwota to 10 tys. złotych¹⁷. To pułap maksymalny, a nie stała kwota. Oznacza to, że organizacja może starać się również o mniejsze środki. Jednak organ nie może przystać na przeznaczenie na realizację zadania kwoty większej niż 10 tys. Byłoby to ewidentne złamanie przepisu ustawy. Ustawodawca nie przewidział w tym trybie żadnych wyjątków.

Dodatkowo należy podkreślić, że wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w omawianym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w danym roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe¹⁸.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że zlecenie zadania może mieć formę zarówno powierzenia, jak i wsparcia. W ten sposób organ może sfinansować całość projektu, jak również wspomóc jego realizację i pokryć tylko część wydatków z nim związanych, pozostawiając organizacji kwestię pozyskania reszty środków.

Dodatkowym kryterium jest celowość realizacji zadania proponowanego przez organizację. Organ administracji samorządowej ocenia, czy realizacja zadania publicznego na danym terenie, w danym miejscu i czasie, za określone środki jest celowa (art. 19a ust. 1 udppiw). Ustawodawca nie określił bardziej ściśle tego kryterium. Należy więc odwołać się do ogólnego znaczenia terminu „celowość”¹⁹. Organ zatem ocenia, czy taki projekt przyczyni się do poszerzenia oferty usług publicznych na danym obszarze, czy rozwiąże jakiś problem albo go zmniejszy, czy będzie odpowiedzią na oczekiwania mieszkańców, czy będzie się mieścił w strategii jednostki wynikającej z przyjętych dokumentów. Mamy tu do czynienia z tzw. uznaniem administracyjnym – organ ma więc dużą dowolność w decyzji, oczywiście w ramach zachowania zasady celowości.

¹⁷ Art. 19a ust. 1 pkt 1) udppiw.

¹⁸ G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2020.

¹⁹ Celowość jest wyznacznikiem oceny działalności danego podmiotu pod względem stopnia, w jakim realizowane są cele i zadania mu przypisane, oraz stwierdzenia, czy takie cele są pożyteczne, racjonalne i czy przynoszą pożądane rezultaty. Zob. M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, nr 13, s. 91.

Należy nadmienić, że powyższe ograniczenie kwotowe nie jest jedynym. Ustawodawca w art. 19a ust. 6 udppiw dodatkowo określił, że dany podmiot może uzyskać w trybie pozakonkursowym maksymalnie 20 tys. złotych na realizację zadań publicznych w jednym roku kalendarzowym.

Regulacja ta ma zapobiegać nadmiernemu przekazywaniu środków publicznych organizacjom bez stosowania zasady konkurencyjności²⁰. Generalną zasadą realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe jest konkurs ofert. Natomiast opisywany tryb pozakonkursowy ma mieć charakter uzupełniający i wyjątkowy. Powinien być stosowany przede wszystkim w przypadku, gdy pojawia się nagle propozycja realizacji projektu, która z różnych, lecz uzasadnionych przyczyn nie mogła zostać przedstawiona w ramach konkursu, gdy pojawia się okazja do przeprowadzenia jakichś działań, a standardowy sposób aplikowania o środki poprzez konkurs nie jest możliwy.

3. Oferta realizacji zadania publicznego

Poza powyższymi kryteriami, które trzeba spełnić, należy złożyć ofertę według wzoru określonego rozporządzeniem. Oferta składa się z pięciu części²¹. Pierwsza dotyczy określenia organu, do którego oferta jest składana, oraz podania rodzaju zadania publicznego²². Druga część odnosi się do oferenta. Należy w niej podać nazwę oferenta, formę organizacyjno-prawną, adres siedziby, numery identyfikacyjne, adres poczty elektronicznej i telefon. Tu również należy wskazać imię i nazwisko osoby upoważnionej do składania wyjaśnień odnośnie do oferty wraz z jej danymi kontaktowymi²³. Trzecia część oferty dotyczy zakresu rzeczowego projektu. Oferent powinien tu zamieścić takie

²⁰ W zasadzie tej łączą się zasady uczciwej konkurencji, niedyskryminacji i równości. Można je wywieść zarówno z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP, jak i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Istotą konkurencji jest nieskrępowane współzawodnictwo między podmiotami oferującymi na rynku określone produkty i usługi. Zob. M. Królikowska-Olczak, *Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2(69), s. 13–16.

²¹ Załącznik nr 1 do rozporządzenia – Wzór uproszczonej oferty realizacji zadania publicznego, dalej „wzór uproszczonej oferty”.

²² Ibidem, s. 1.

²³ Ibidem.

informacje o projekcie jak: tytuł, okres, w jakim będzie realizowany, syntetyczny (a więc konkretny i treściwy) opis, zakładane rezultaty i sposoby ich monitorowania. Tutaj należy także opisać wnioskodawcę, jego doświadczenie w dotychczasowej działalności oraz zasoby, jakie posiada i planuje zaangażować w realizację projektu²⁴. W tym miejscu powinny również znaleźć się informacje na temat zapewnienia dostępności wszystkim beneficjentom realizowanego zadania publicznego, zgodnie z przepisami ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁵. Chodzi tu o informacje o proponowanym sposobie zapewnienia dostępności w obszarze architektonicznym, cyfrowym, komunikacyjno-informacyjnym lub przewidywanych formach zapewnienia dostępu alternatywnego²⁶.

W czwartej części oferty wnioskodawca przedstawia kosztorys projektu w rozbiciu na poszczególne pozycje, ze wskazaniem, w jakiej kwocie dany koszt zostanie poniesiony z dotacji, a w jakiej z innych źródeł²⁷. Nie ma tu znaczenia, czy chodzi o powierzenie czy o wsparcie projektu – w obu przypadkach obowiązuje ta sama tabela kosztorysowa.

Wreszcie ostatnia, piąta część odnosi się do oświadczeń oferenta. Wnioskodawca, składając ofertę, oświadcza, że projekt będzie realizować w ramach swojej działalności pożytku publicznego, jeśli decyduje się na pobieranie ewentualnych świadczeń pieniężnych, to będzie czynił to w ramach swojej odpłatnej działalności pożytku publicznego. Oświadcza także, czy zalega z opłacaniem należności podatkowych lub składek na ubezpieczenia społeczne oraz czy dane, które podał (w tym dane rejestrowe), są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Składa również oświadczenie dotyczące ochrony danych osobowych w kontekście odpowiednich oświadczeń osób, których dane są przetwarzane w związku z projektem²⁸.

Oferta musi zostać podpisana przez osoby uprawnione, zgodnie z zasadą reprezentacji organizacji wraz z podaniem daty złożenia podpisu.

Do oferty często należy dołączyć aktualny wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego lub z innego rejestru (w zależności, gdzie wpisany jest

²⁴ Ibidem, s. 1–2.

²⁵ Ustawa z dnia 19 VII 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2240).

²⁶ Szerzej zob. <https://fundusze.ngo.pl/430858-kopia-male-dotacje-nabor-ofert-w-trybie-art-19a-ustawy-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie.html> (dostęp: 19 XI 2023).

²⁷ Wzór uproszczonej oferty, s. 2.

²⁸ Ibidem.

podmiot wnioskujący) oraz obowiązujący statut lub inny dokument o podobnym charakterze. Ten obowiązek nie wynika wprost z przepisów, lecz z praktyki organów administracji samorządowej.

Po złożeniu oferty organ ma obowiązek postępować w sposób określony przepisami. Powinien w ciągu siedmiu dni roboczych od wpłynięcia oferty zamieścić ją na swojej stronie internetowej, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wywiesić ją w swojej siedzibie, w miejscu publicznym, gdzie zwykle zamieszcza tego typu ogłoszenia (art. 19a ust. 3 udppiw).

Od dnia zamieszczenia takiej oferty w okresie 7 dni każdy ma możliwość zgłoszenia do oferty swoich uwag (art. 19a ust. 4 udppiw). Ustawodawca nie precyzuje, o jakie uwagi chodzi ani w jaki sposób należy je zgłaszać. Trzeba zatem przyjąć, że uwagi te mogą zostać dostarczone pisemnie (osobiście lub pocztą do siedziby organu), przesłane pocztą elektroniczną, a nawet przekazane ustnie – urzędnikowi, który powinien sporządzić na ten temat notatkę służbową i dołączyć ją do akt sprawy prowadzonej przez organ dotyczącej złożonej oferty. Uwagi może złożyć każdy – ani nie musi to być mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego, ani nie musi wykazać w tym swego interesu prawnego. Nie ma w tym przypadku żadnych ograniczeń. Uwagi mogą mieć rozmaity charakter (pozytywny, negatywny, neutralny) i dotyczyć spraw merytorycznych, np. budżetu projektu, planowanego harmonogramu, poszczególnych działań planowanych w projekcie, jak również kwestii formalnych, np. dotyczących nieprawidłowo określonej reprezentacji podmiotu, omyłki językowej, błędu w obliczeniach.

Kiedy upłynie termin 7 dni kalendarzowych, organ ma obowiązek rozpatrzyć wszystkie uwagi, które wpłynęły (art. 19a ust. 5 udppiw). Może je uznać za uzasadnione, jak i je odrzucić; nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń.

Po rozpatrzeniu uwag organ niezwłocznie zawiera z organizacją pozarządową umowę na realizację projektu. Oferta złożona przez organizację pozarządową staje się załącznikiem do umowy²⁹.

Z powyższego wynika, że organ ma ograniczoną możliwość odmowy zlecenia zadania publicznego w ramach procedury wynikającej z art. 19a udppiw. Jeśli organizacja spełni wszystkie kryteria wymagane przez ustawodawcę, a organ posiada środki budżetowe, które może przeznaczyć na pozakonkursowe zlecenie realizacji zadania

²⁹ Ibidem.

publicznego, to jedynym kryterium pozwalającym na względną swobodę przyznania lub nieprzyznania środków jest celowość realizacji zadania publicznego, o której już wspomniano³⁰.

4. Umowa na realizację zadania publicznego

Podstawą przekazania środków organizacji pozarządowej na realizację zadania publicznego w trybie art. 19a ustawy jest umowa między organizacją a organem³¹. Musi mieć ona formę pisemną pod rygorem nieważności (art. 16 ust. 2 udppiw). Wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z umową również wymagają formy pisemnej pod tym samym rygorem. Umowa powinna zawierać³²:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

Ramowy wzór umowy, stanowiący załącznik do rozporządzenia, określa szczegółowo jej treść. Umowa nosi tytuł „Umowa o realizację zadania publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2023 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”³³. Standardowo dla każdej umowy na początku przewidziano miejsce dla określenia stron stosunku umownego (Zleceniodawcy i Zleceniobiorcy) oraz wskazanie nazwy zadania publicznego, które będzie realizowane przez organizację pozarządową. Następnie

³⁰ Kryterium podstawowym jest również legalność, co wynika z bardzo wielu regulacji, zaczynając od art. 2 Konstytucji RP dotyczącym państwa prawnego, norm UE oraz norm ustawowych. Organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. Z uwagi na oczywistość tego kryterium autor nie rozwija jego omówienia.

³¹ Załącznik nr 3 do rozporządzenia – Wzór umowy o realizację zadania publicznego, dalej „wzór umowy”.

³² Art. 151 ust. 2 ufp.

³³ Wzór umowy, s. 1.

w pierwszym paragrafie powinien zostać określony przedmiot umowy. Znajduje się tu odniesienie do złożonego wniosku (oferty), o którym mowa była wcześniej, jako tego, który precyzuje zadanie publiczne do zrealizowania, wraz z aktualizacjami do niego, jeśli takie występują³⁴. Mowa jest tu również, że Zleceniodawca przekaże środki na realizację przedmiotu umowy, przy czym trzeba wskazać, czy mamy do czynienia z powierzeniem czy wsparciem zadania publicznego. Na koniec tej części umowy podaje się osoby do kontaktów roboczych z obu stron³⁵.

Drugi paragraf umowy reguluje sposób wykonania zadania publicznego. Określa on terminy jego realizacji, a także ponoszenia wydatków. Znajduje się tu również zobowiązanie Zleceniobiorcy do realizacji zadania publicznego zgodnie z charakterystyką zawartą w przedmiocie umowy. Dodatkowo określa się przeznaczenie przychodów i odsetek od przekazanej dotacji, jeśli wystąpią. Powinny one zostać wykorzystane na realizację tego zadania publicznego. W przeciwnym razie zostaną uznane jako dotacja pobrana w nadmiernej wysokości³⁶ i powinny zostać zwrócone w tej kwocie Zleceniodawcy³⁷.

Trzeci paragraf dotyczy finansowania zadania publicznego. Mowa jest w nim o wysokości przyznanej dotacji i terminie jej przekazania przez Zleceniodawcę na wskazany rachunek bankowy Zleceniobiorcy. Dotacja może być przekazana w transzach. W przypadku wsparcia zadania publicznego określa się tu również środki na jego realizację pozyskane przez Zleceniobiorcę z innych źródeł, jak również jego wkład osobowy³⁸ i rzeczowy³⁹ w zadanie, wyceniony szacunkowo⁴⁰. Znajduje się tu również zastrzeżenie, że wartość wkładu Zleceniobiorcy w realizację zadania nie może być mniejsza niż założono, aczkolwiek poszczególne składowe tego wkładu mogą ulec zmianie. Nie ma natomiast przeszkód, aby wkład ten okazał się większy, niż zakładano.

Kolejny paragraf reguluje przypadek, kiedy Zleceniobiorca decyduje się realizować zadanie publiczne we współpracy z podmiotem

³⁴ Ibidem, s. 1–2.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Zgodnie z art. 169 ust. 1 ust. 2 ufp dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie.

³⁷ Wzór umowy, s. 2–3.

³⁸ Praca wolontariuszy lub społeczna praca członków stowarzyszeń.

³⁹ Na przykład wykorzystanie majątku Zleceniobiorcy w realizacji zadania publicznego.

⁴⁰ Wzór umowy, s. 3–4.

trzecim – w zakresie całości lub części zadania. Trzeba w nim określić, jakiej części zadania może to dotyczyć⁴¹.

Piąty paragraf umowy reguluje dokonywanie przesunięć w zakresie ponoszonych kosztów. To bardzo ważny punkt z perspektywy realizacji zadania, ponieważ często w trakcie realizacji projektu okazuje się, że niektóre koszty są większe, a inne mniejsze, niż wcześniej zakładano. Potrzebna jest więc pewna elastyczność w realizacji kosztorysu zadania. W tym miejscu ramowa umowa wychodzi naprzeciw takim potrzebom. Pozostawia jednak konkretne rozwiązania i zakres możliwych zmian w gestii Zleceniodawcy (organu), które najczęściej określone są w regulaminie przyznawania dotacji w ramach omawianej ścieżki⁴².

Kolejny paragraf poświęcony jest dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego. Organizacja ma obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz jej opisywania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości⁴³, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Powinna również przechowywać dokumentację, w tym dokumentację finansowo-księgową, związaną z realizacją zadania publicznego przez okres pięciu lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym realizowała zadanie publiczne. Niedochowanie tych obowiązków, w zależności od zakresu jego naruszenia, uważa się za niezrealizowanie części albo całości zadania publicznego, chyba że z innych dowodów wynika, że część albo całość zadania została zrealizowana prawidłowo⁴⁴.

Następny paragraf odnosi się do kwestii informacyjnych. Dotyczą one obowiązków informowania na wszystkich materiałach informacyjnych i promocyjnych zadania publicznego o pochodzeniu dotacji na jego realizację oraz umieszczania na nich logo Zleceniodawcy. Znajduje się tu upoważnienie dla Zleceniobiorcy o wykorzystywaniu tego logo w marketingowej komunikacji zewnętrznej. Dodatkowo na Zleceniobiorcę umowa nakłada obowiązek informacyjny zawiadamiania Zleceniodawcy o zmianie siedziby, adresów korespondencyjnych, jak również o wszczęciu postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego⁴⁵.

⁴¹ Ibidem, s. 4–5.

⁴² Ibidem, s. 5.

⁴³ Ustawa z dnia 29 IX 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 120 ze zm.).

⁴⁴ Wzór umowy, s. 5.

⁴⁵ Ibidem, s. 5–6.

Paragraf ósmy reguluje zasady kontroli zadania publicznego. Kontrola ta może odbywać się w miejscu realizacji zadania, jak również w siedzibie każdej ze stron. W ramach kontroli osoby upoważnione przez Zleceniodawcę mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania publicznego, oraz żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących wykonania zadania publicznego. Zleceniobiorca na żądanie kontrolującego zobowiązany jest dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego. O wynikach kontroli Zleceniodawca informuje Zleceniobiorcę, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przekazuje mu wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie. Zleceniobiorca jest zobowiązany w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosków i zaleceń do ich wykonania i powiadomienia o sposobie ich wykonania Zleceniodawcy⁴⁶.

Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności w zakresie:

- 1) stopnia realizacji zadania,
- 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania,
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania,
- 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem⁴⁷.

Jak widać z powyższego, organizacja pozarządowa ma obowiązek dostarczenia organowi dowodów wykorzystania dotacji zgodnie z umową, a więc zgodnie z jej przeznaczeniem, oraz dokonania szeregu czynności w zakresie jej rozliczenia związanych z jej udokumentowaniem, zaksięgowaniem i rozliczeniem, co jest charakterystyczne dla tej formy realizacji zadań publicznych⁴⁸.

W paragrafie dziewiątym umowy opisano obowiązki sprawozdawcze Zleceniobiorcy. Chodzi tu o sprawozdanie, które składa się na

⁴⁶ Ibidem, s. 6. Postanowienia tego paragrafu wydają się naruszać zasadę partnerstwa i równouprawnienia stron, które powinny być podstawą kształtowania relacji między administracją a trzecim sektorem.

⁴⁷ S. Liżewski, E. Ostapowicz, *Finanse i sprawozdania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2020, s. 16.

⁴⁸ W. Lachiewicz, *System prawa dotacyjnego*, w: *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. W. Lachiewicza, A. Talika, Warszawa 2017, s. 5.

formularzu określonym w załączniku do rozporządzenia⁴⁹. Na podstawie sprawozdania złożonego w ciągu 30 dni od zakończenia realizacji zadania publicznego Zleceniodawca weryfikuje osiągnięcie zakładanych rezultatów i działań. Może przy tym żądać składania uzupełnień i wyjaśnień⁵⁰.

Paragraf dziesiąty umowy reguluje zasady i terminy zwrotu środków finansowych z dotacji, jak również przychodów osiągniętych przy realizacji zadania przez Zleceniobiorcę⁵¹. Chodzi tu o kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem⁵², pobranej nienależnie⁵³ lub w nadmiernej wysokości.

Kolejne trzy paragrafy określają zasady rozwiązania umowy przez jej strony⁵⁴. Następny paragraf określa zasady zbywania rzeczy zakupionych w ramach zadania, określając pięcioletni zakaz takiej czynności. Zakaz ten może jednak zostać uchylony za zgodą Zleceniodawcy, pod warunkiem że zobowiąże się on przeznaczyć środki pozyskane ze zbycia rzeczy na realizację swoich celów statutowych⁵⁵.

Odpowiedzialność wobec osób trzecich przy realizacji zadania spoczywa wyłącznie na Zleceniobiorcy. Ma on obowiązek przestrzegać postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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 (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych)⁵⁶.

W odniesieniu do umowy mają zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach

⁴⁹ Załącznik nr 5 do rozporządzenia – wzór uproszonego sprawozdania z wykonania zadania publicznego.

⁵⁰ Wzór umowy, s. 6–7.

⁵¹ Ibidem, s. 7–8.

⁵² Nie istnieje legalna definicja „dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem”. W doktrynie przyjmuje się, że jest to wydatkowanie przez beneficjenta przekazanych mu środków finansowych w całości bądź w części na realizację innych zadań lub celów niż określone dla danego rodzaju dotacji w umowie dotacyjnej lub w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Zob. M. Stawiński, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

⁵³ Art. 252 ust. 4 ufp określa, że dotacją nienależną jest dotacja udzielona bez podstawy prawnej.

⁵⁴ Wzór umowy, s. 8–9.

⁵⁵ Ibidem, s. 9.

⁵⁶ Ibidem, s. 9–10. Dz. Urz. UE L 119 z 4 V 2016, s. 1.

publicznych, ustawy o rachunkowości, ustawy – Prawo zamówień publicznych⁵⁷ oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁸. W zakresie nieuregulowanym umową stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵⁹.

Co ciekawe, ramowy wzór umowy wskazuje właściwy tryb postępowania w przypadku sporów dotyczących realizacji umowy między stronami, konstatując: „Ewentualne spory powstałe w związku z zawarciem i wykonywaniem niniejszej umowy Strony będą się starały rozstrzygać polubownie. W przypadku braku porozumienia spór zostanie poddany pod rozstrzygnięcie sądu powszechnego właściwego ze względu na siedzibę Zleceniodawcy”⁶⁰.

Wskazuje on wyraźnie, że w przypadku braku porozumienia odnośnie do prawidłowej realizacji postanowień umowy właściwą drogą jest postępowanie cywilne. Dotyczy to obu stron – zarówno Zleceniobiorcy, czyli organizacji pozarządowej, jak i Zleceniodawcy, którym jest organ władzy samorządowej. Regulacja ta jest o tyle interesująca, że praktyką polskich organów jest załatwianie pojawiających się sporów dotyczących realizacji zadań publicznych (w trybie zarówno pozakonkursowym, jak i konkursowym) w drodze postępowania administracyjnego i rozstrzygnięcie sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Decyzje te są utrzymywane zarówno przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w postępowaniu administracyjnym, jak i zazwyczaj przez sądy administracyjne w drodze postępowania sądowo-administracyjnego. Opierają się na art. 61 ustawy o finansach publicznych, która jednak nie jest normą kompetencyjną⁶¹. Z kolei prawodawca wyraźnie wskazuje we wzorze ramowej umowy, że właściwą jest droga cywilnoprawna. Regulacja ta ma co prawda jedynie rangę rozporządzenia, nie może zatem być źródłem nowych praw czy obowiązków, a jedynie doprecyzowaniem norm aktów wyższej rangi. Z drugiej jednak strony nie istnieje

⁵⁷ Ustawa z dnia 29 I 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1605 ze zm.).

⁵⁸ Ustawa z dnia 17 XII 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 289 ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610 ze zm.).

⁶⁰ Wzór umowy, s. 10.

⁶¹ Więcej: A. Miernik, *Problematyka podstawy prawnej postępowania w sprawie zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4(4), s. 92.

wyraźny przepis normy ustawowej wskazujący kompetencję organu do wydawania w sprawach zwrotu dotacji decyzji administracyjnych. Natomiast przepisy rozporządzenia wskazują jasną i wyraźną intencję prawodawcy⁶².

Podsumowanie

Należy przyjąć, że korzystanie z drogi pozakonkursowej powinno być wyjątkiem dla praktyki działania organów administracji samorządowej. Co prawda, droga ta zachowuje zasadę transparentności tak istotną w życiu publicznym. Nie zachowuje jednak zasady konkurencyjności nie mniej ważnej w równym traktowaniu obywateli przez prawo i organy je stosujące. Powinna zatem być stosowana wyjątkowo, w sytuacji, gdy realizacja danego zadania publicznego nie może być przeprowadzona w zwykłym trybie konkursowym.

W obecnym stanie prawnym właściwie jedynym realnym ograniczeniem dla organu administracji samorządowej przekazania środków w omawianym trybie jest zasada legalności i celowości. Oznacza to, że oferta, którą zdecyduje się dofinansować organ, powinna spełnić bardzo ogólne cechy: mieścić się w zakresie kompetencji samorządu i w sferze działalności pożytku publicznego. Są to tak szeroko zakrojone i zdefiniowane przestrzenie, że w praktyce nie ma tu żadnych istotnych ograniczeń. Organ może całkiem swobodnie zadecydować o przekazaniu w omawianym trybie środków wybranej organizacji. Może to być nawet 20 tys. złotych.

Znacznie lepiej byłoby powiązać możliwość przekazania dotacji w tym trybie z bardziej sprecyzowanymi kryteriami. Po pierwsze, należałoby się tu odnieść do rocznego programu współpracy między samorządem a organizacjami, który powinien określić szczegółowo te kwestie (art. 5a ust. 1 udppiw). Po drugie, powinno się to wiązać z odpowiednim kontekstem danego zadania, aby przyznana dotacja miała charakter interwencji, działania wynikającego z nagłych, trudnych do przewidzenia

⁶² Wybór postępowania cywilnego w rozstrzygnięciu sporów dotyczących realizacji zadań publicznych zleczanych na podstawie ustawy byłby z pewnością kompatybilny z jej aksjologią wskazującą m.in. na zasadę partnerstwa czy równouprawnienia stron jako obowiązujące. To niewątpliwie wskazówka dotycząca wykładni przepisów ustawy. W tym duchu należy interpretować jej przepisy, co jest trudne do pogodzenia z władczymi rozstrzygnięciami organu, w przypadku wyboru drogi administracyjnej.

wcześniej potrzeb, które nie istniały w okresie przeprowadzania postępowań konkursowych. Chodzi tu np. o sytuację niespodziewaną, jaką był atak Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. To wydarzenie było trudne do przewidzenia. W takiej sytuacji zrozumiałe byłoby złożenie wniosku dotyczącego dofinansowania/sfinansowania zajęć z języka polskiego dla dzieci ukraińskich albo organizacji koncertu charytatywnego na rzecz potrzebujących uchodźców. Innym przykładem może być zakwalifikowanie się jakiegoś zespołu czy drużyny do dalszej rywalizacji, co spowodowało konieczność opłacenia udziału w zawodach na wyższym szczeblu.

Niezrozumiałe jest natomiast przekazywanie środków w tym trybie na projekty, które mogły zostać złożone w konkursach ofert organizowanych przez dany samorząd. Może to bowiem prowadzić do wielu nadużyć, kiedy władza wykonawcza danego samorządu podejmie decyzję o przekazaniu dotacji bez uzasadnienia merytorycznego, za to organizacjom, z którymi ma mniej lub bardziej formalne powiązania. Może to dotyczyć szczególnie sytuacji, gdy przedstawiciele danego samorządu spodziewają się, że stracą władzę i niebawem przestaną decydować o przekazywaniu dotacji. W takiej sytuacji pokusa przekazywania środków w ostatniej chwili zaprzyjaźnionym organizacjom może być zbyt silna.

Z pewnością należałoby zmienić inne kryteria przyznawania dotacji w ramach trybu małych dotacji. Ograniczenia kwotowe i do jednego zadania, i na cały rok dla danej organizacji są zdecydowanie zbyt restrykcyjne, tym bardziej, że nie zmieniły się one, od kiedy ustawa weszła w życie. Wypada tu przyjąć, że 20 tys. złotych na zadanie oraz 50 tys. na cały rok to minimum, na które należałoby ustalić te maksymalne kwoty. Można byłoby także rozważyć zniesienie tych limitów, jednak mogłoby to być zbyt silną pokusą dla niektórych samorządów, by mimo ograniczeń osłabiać konkursowy tryb przyznawania dotacji na rzecz omawianego trybu. Takie rozwiązanie wymagałoby dojrzałości i odpowiedzialności władz samorządowych, do czego można mieć obawy.

Inną zmianą powinno być dalsze uproszczenie procedury. Chodzi tu o rezygnację z dokładnego kosztorysowania oferty. Istotna powinna być strona merytoryczna zadania, czyli co dokładnie ma zostać wykonane, jak również, jakie rezultaty mają zostać osiągnięte. Na tym powinny się skupić zarówno organizacje, jak i władze samorządowe. Dotacja powinna zostać przekazana na zadanie, a organizacja miałaby je zrealizować zgodnie z założeniami. Procedura ta powinna przypominać

postępowania przetargowe z przedsiębiorcami, w których zleca się określone dostawy czy usługi, nie pytając, jak rozkłada się kosztowo ich realizacja. Nacisk byłby przeniesiony z kontroli dokumentacji na kontrolę realizacji samego zadania. W końcu przecież chodzi o jego jakość i zgodność z planem.

Wymagałoby to zmiany podejścia do kontroli realizacji zadań publicznych. Organ nie badałby już finansowania zadania, pozostawiając to odpowiednim organom skarbowym, które i tak mają taką możliwość. Skupiłby się natomiast nad kontrolą w trakcie realizacji zadania, sprawdzając, czy wszystko przebiega zgodnie z założonymi działaniami i czy osiągnięte są zaplanowane rezultaty – co w istocie jest najważniejsze. Niezbędna wówczas byłaby jednak zmiana podejścia do organizacji pozarządowych, traktowanie ich jako partnerów, a nie podwykonawców, którym narzuca się określone zachowania z pozycji imperium. Wszak ustawa o działalności pożytku publicznego stanowi, że relacje między władzą a trzecim sektorem mają funkcjonować na zasadzie partnerstwa i suwerenności stron. W praktyce administracyjnej tymczasem jest to zmuszanie organizacji do określonych zachowań, które nie wynikają z norm prawa, ale ze schematów administracyjnych, niekiedy bezprawnych.

Znacznych zmian w związku z powyższym wymaga ramowa umowa na realizację zadania publicznego. Obecnie ma ona charakter bardzo niekorzystny dla Zleceniobiorcy. Leży na nim szereg obowiązków, które generują niepotrzebną pracę i koszty. Z kolei po stronie Zleceniodawcy poza terminowym przekazaniem środków dotacji nie ma innych obowiązków. Szczególnie niekorzystna jest praktyka rozstrzygania sporów związanych z realizacją zadania publicznego. Ramowa umowa, będąca efektem intencji ustawodawcy, zakłada, że wszelkie spory między stronami będą rozstrzygane przez sądy powszechne. Oznacza to, że umowa ma charakter cywilnoprawny, a spory powinny być rozstrzygane przez sądy rejonowe lub okręgowe w drodze procedury cywilnej. Tymczasem organy administracji samorządowej w przypadku sporu wydają decyzje administracyjne, narzucając organizacjom rozwiązanie sporu zgodne z własnym interesem, będąc sędzią we własnej sprawie, zamiast przekazać spór pod rozstrzygnięcie przez właściwy sąd powszechny. Wybór procedury administracyjnej oznacza pogwałcenie ustawowej zasady partnerstwa i równości podmiotów, konstytucyjnego prawa do sądu, jak również sytuację, w której strona staje się jednocześnie decydem, władzą, która decyduje o wykładni stosunku cywilnoprawnego. Postulat

de lege ferenda dotyczy zatem wpisania do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, że wszelkie spory są rozstrzygane przez sądy powszechne w postępowaniu cywilnym. To rozwiązanie pozwoli organizacjom pozarządowym i osobom je reprezentującym zachować podstawowe prawa właściwe dla demokratycznego państwa prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J., *Kondycja organizacji pozarządowych 2021 – najważniejsze fakty*, Warszawa 2022.
- Chruściel A., *Rola zlecenia zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 3(36), s. 95–121.
- Fleszer D., *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16(1), s. 99–114.
- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, nr 13, s. 89–102.
- Królikowska-Olczak M., *Zasada uczciwej konkurencji na tle nowej regulacji zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2(69), s. 13–22.
- Kubalski G.P., Skóbel B., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Lachiewicz W., *System prawa dotacyjnego*, w: *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. W. Lachiewicza, A. Talika, Warszawa 2017, s. 3–16.
- Liżewski S., Ostapowicz E., *Finanse i sprawozdania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2020.
- Malarewicz-Jakubów A., Tanajewska R., *Prawne i ekonomiczne aspekty outsourcingu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 4(70), s. 231–245.
- Miernik A., *Problematyka podstawy prawnej postępowania w sprawie zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4(4), s. 83–95.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 1–96.
- Stawiński M., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Szymkow B., *Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, pod red. J. Blicharza, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 47–54.
- Warchoń I., *Rola ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Krachera, R. Morawskiego, Racibórz 2007, s. 163–171.

III. Z ORZECZNICTWA

Arkadiusz Jaworski*

Etyka administracji publicznej a funkcja edukacyjna sądów administracyjnych – glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3869/21

Public administration ethics and the educational function of administrative courts – a partially critical commentary to the judgment of the Supreme Administrative Court of July 15, 2021, file ref. III OSK 3869/21

Abstract. This gloss discusses two, at first glance imperceptible, problems that are concentrated in the ruling analyzed. The first of these is the practical application of ethical principles by public administration bodies. In the case being commented on – submitting an application for a school scholarship beyond the statutory deadline – the public administration authorities not only failed to fulfill their obligations related to the fair consideration of the case, but also to provide protection to a family in a difficult life situation. Such protection is guaranteed not only by statutes, including the Code of Administrative Procedure, but also by the Constitution of the Republic of Poland and international agreements binding on Poland.

The Supreme Administrative Court's judgment focused primarily on the analysis of the provisions of the Education System Act, without paying much attention to the above-mentioned problem of standards that should guide public administration. In the author's opinion, such a way of considering the case, which ignores the broader context of the primary causes of the entire problem,

* The John Paul II Catholic University of Lublin, Poland | Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0009-0008-8385-4971>, e-mail: arek.jaw@op.pl.

should be considered as a serious omission. In the light of the fundamental role of the courts in protecting the fundamental rights of the individual, as well as the influence of case law on shaping the legal culture of public authorities and society, the duty of the court – especially the court of last instance – is to provide a detailed explanation of all doubts that have arisen in a given case and a comprehensive justification of the reasons for a given decision. The goal that the court should strive for is not only to uphold and promote certain standards or maintain the uniformity of case law, but also to ensure that both the parties and all other recipients of the judgment have no or the least possible doubts as to the correctness of the judgment. All this significantly affects the authority of the judiciary and the trust of citizens in it, and thus to some extent, also their faith in the entire public authority in Poland.

Keywords: administrative courts – public administration – ethics – family rights – axiology

Wprowadzenie

Głosowane orzeczenie to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 lipca 2021 r.¹, w którym oddalił on skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi z 29 września 2020 r.², uchylający decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Łodzi, w przedmiocie odmowy przyznania stypendium szkolnego. NSA rozpatrywał sprawę przede wszystkim w zakresie obowiązku organu do zbadania, czy w danej sytuacji zachodzi przypadek uzasadniony, dopuszczający przekroczenie terminu do złożenia wniosku o stypendium, a także czy organ powinien niezależnie od tego rozważyć nadanie stypendium z urzędu. Rozważania podjęte w niniejszej glosie skupiają się na niewystarczająco poruszonych przez Sąd kwestiach, tj. nad naruszeniem przez organy administracyjne zasad etyki zawodowej oraz nad wystąpieniem w świetle prawa przesłanek do stwierdzenia zaistnienia uzasadnionego przypadku lub do nadania stypendium z urzędu. NSA powinien dogłębniej omówić tę sprawę w uzasadnieniu do wyroku, przede wszystkim ze względu na fundamentalną rolę sądów w kształtowaniu kultury prawnej władzy publicznej i społeczeństwa oraz ochronę praw jednostki.

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 VII 2021 r., sygn. akt III OSK 3869/21, LEX nr 3206906.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi z 29 IX 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 141/20, LEX nr 3062634.

1. Stan faktyczny

Skarżąca złożyła w dniu 25 października 2019 r. wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego dla córki (uczennicy szkoły branżowej I stopnia) oraz syna (ucznia zespołu szkolno-przedszkolnego). Do wniosku dołączyła oświadczenie, w którym uzasadniła późne złożenie wniosku opieką sprawowaną nad swoją matką, niezdolną do samodzielnej egzystencji oraz posiadającą oświadczenie o niepełnosprawności psychicznej i ruchowej. Zgodnie z art. 90n ust. 6 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³ wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego. Jednocześnie zgodnie z art. 90n ust. 7 u.s.o. wniosek może zostać złożony po upływie tego terminu w uzasadnionych przypadkach.

Prezydent Miasta Łodzi decyzją z listopada 2019 r. odmówił przyznania stypendium, wskazując w uzasadnieniu, że ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika, aby zostały spełnione przesłanki art. 90n ust. 7 u.s.o. W odpowiedzi skarżąca złożyła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi. Organ II instancji utrzymał w mocy wspomnianą decyzję, argumentując, że termin do złożenia wniosku o przyznanie stypendium z art. 90n ust. 6 u.s.o. jako przepis prawa materialnego nie podlega przywróceniu. Kolegium nie uznało również, aby konieczność opieki nad matką była uzasadnionym przypadkiem, uprawniającym w świetle art. 90n ust. 7 u.s.o. do złożenia wniosku po terminie. W ocenie organu niepełnosprawność matki, która powstała w listopadzie 2018 r. nie jest „[z]darzeniem nagłym i nie stanowi uzasadnionej przeszkody do terminowego złożenia dokumentów zwłaszcza, że strona korzystała już z tej formy pomocy i była lub powinna była wiedzieć, w jakim terminie należy złożyć wniosek o przyznanie stypendium”, a także zwrócił uwagę, że wniosek o przyznanie świadczenia można złożyć także za pośrednictwem poczty przez osobę trzecią.

Skarżąca złożyła skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który wyrokiem z 29 września 2020 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Łodzi. Sąd, potwierdzając nieprzywracalność terminu określonego art. 90n ust. 6 u.s.o., uznał jednocześnie winę organu I instancji, wyrażającą się w braku poparcia decyzji żadnymi konkretnymi przesłankami, w tym

³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2230 ze zm., dalej „u.s.o.”.

niewyjaśnieniu w pełni stanu faktycznego sprawy oraz niezbadaniu, czy pomimo złożenia wniosku po upływie terminu wnioski ten nie powinien być rozpatrzony merytorycznie. Sąd przeprowadził również wykładnię „uzasadnionego przypadku”, zbliżając go znaczeniowo do zwrotu „wyjątkowego przypadku” – przypadku przez stronę niezawinionego i niezależnego od niego oraz w którym stronie nie można zarzucić niedbalstwa. W ocenie Sądu, dopiero organ II instancji podjął się oceny przesłanek uprawniających do przekroczenia terminu, jednakże w sposób „autorytarny” uznał on, że nie zostały one spełnione. Sąd przytoczył w tym miejscu uzasadnienie odwołania skarżącej do organu II instancji, w którym wskazała ona, że jest matką samotnie wychowującą dzieci, w trudnej sytuacji materialnej – tylko w weekendy ma możliwość chodzenia na dwie godziny do pracy, aby mieć ubezpieczenie dla dzieci, jej matka zaś zostaje wówczas pod opieką koleżanki. Z kolei w tygodniu nie ma możliwości załatwienia czegokolwiek, albowiem nie ma z kim zostawić matki i nie chce zostawiać jej pod opieką swoich dzieci. Dodatkowo na terminie rozprawy wskazała, że stan zdrowia jej matki we wrześniu 2019 r. bardzo się pogorszył, a niepełnosprawność członka rodziny trwająca od 2018 r. nie musi oznaczać, iż opieka nad taką osobą przebiega przez wszystkie miesiące jednakowo oraz że można tę opiekę zaplanować w określonych ramach czasowych i zabezpieczyć przy okazji czas na wypełnianie innych obowiązków, zwłaszcza gdy zachodzi jeszcze konieczność sprawowania stałej opieki nad dziećmi. Sąd wskazał również błąd organów obydwu instancji polegający na pominięciu przepisów art. 90n ust. 3 u.s.o., które stanowią, że świadczenia pomocy o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu. Wskazał również, iż organy poprzez brak przeprowadzenia jakichkolwiek głębszych rozważań w zakresie zarówno uznania omawianego stanu faktycznego za uzasadniony przypadek, jak i nadania stypendium z urzędu naruszyły art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, a także art. 90n ust. 3 w zw. z art. 90d ust. 1 i ust. 7 u.s.o.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło skargę kasacyjną od wyroku WSA. W opinii organu skarżącego – wbrew twierdzeniu sądu I instancji obydwie instancje administracyjne podjęły decyzje w sprawie przyznania świadczenia wyłącznie na podstawie prawidłowo zgromadzonego materiału dowodowego, który był wystarczający do

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm., dalej „k.p.a.”.

wydania zgodnej z prawem decyzji. Według organu odwoławczego sąd I instancji nie wyjaśnił, dlaczego długoletnia choroba matki skarżącej miałaby być zdarzeniem uzasadniającym przywrócenie wniosku prawie półtora miesiąca po upływie terminu, jako że nie jest to zdarzenie niespodziewane i nagłe. Organ nie zgodził się nadto z dokonaną przez sąd I instancji wykładnią art. 90n ust. 3 u.s.o., gdyż w ocenie organu skutkuje ona wprowadzeniem kolejnego, kwalifikowanego trybu przyznania świadczeń w ramach tego samego postępowania.

2. Wyrok

Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym oddalił skargę kasacyjną w całości, w pełni podziеляjąc stanowisko sądu I instancji. Potwierdził m.in. wykładnię, że z przepisu art. 90n ust. 7 u.s.o. nie wynika, aby jego zastosowanie miało miejsce na wniosek strony, a tym samym – organ ma obowiązek sprawdzenia z urzędu, czy w określonej sprawie zachodzi przypadek uzasadniony. Ponadto w opinii NSA z uzasadnienia sądu I instancji wynika jednoznacznie, iż stwierdzenie przesłanki negatywnej, o której mowa w art. 90n ust. 6 u.s.o., a następnie stwierdzenie przesłanki negatywnej, o której mowa w art. 90n ust. 7 u.s.o., nie oznacza, że w tym samym postępowaniu wszczętym na wniosek będzie możliwe przyznanie świadczenia z urzędu na podstawie art. 90n ust. 3 u.s.o; zachodzić będzie wówczas konieczność wszczęcia nowego postępowania administracyjnego. NSA wskazał również, że wnioskodawczyni zgodnie z prawem wskazała i uprawdopodobniła okoliczności stanowiące uzasadnioną przyczynę do przekroczenia terminu, natomiast organ nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, ukierunkowanego na zbadanie okoliczności faktycznych podnoszonych przez stronę, choć powinien. NSA przeprowadził również analizę art. 90n ust. 7 u.s.o., podziеляjąc stanowisko sądu I instancji na temat obowiązku zbadania z urzędu okoliczności dotyczących „uzasadnionego przypadku”.

3. Ocena wyroku

W zakresie m.in. obowiązku organu do sprawdzenia wystąpienia przesłanek „uzasadnionego przypadku” wypada podać, iż pod tym względem głosowane rozstrzygnięcie jest zgodne z dotychczasową linią

orzecznicą NSA, potwierdzoną chociażby w wyroku z 16 czerwca 2020 r.⁵, przytoczonym przez sąd I instancji.

Główna wątpliwość, jaka tu się pojawia, wiąże się jedynie z niewystarczającym odniesieniem się NSA do kwestii, dlaczego organ powinien rozważyć zakwalifikowanie omawianego stanu faktycznego pod pojęcie „uzasadnionego przypadku” lub rozważyć możliwość nadania stypendium z urzędu. W świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego organ powinien bowiem wydać decyzję korzystną dla skarżącej, na co wskazuje trudna sytuacja życiowa jej oraz jej dzieci oraz przysługująca im z tego powodu ochrona. Z kolei NSA powinien dokładnie wyłożyć te racje organowi w uzasadnieniu, w celu m.in. wypełnienia dydaktycznej roli orzeczeń sądowych.

Problemem, który leżał u podstaw całej sprawy, był przede wszystkim błędny sposób rozpatrywania sprawy przez organy administracyjne. Zdecydowanie nie zrozumiały one powagi problemu, jaką jest trudna sytuacja skarżącej, a także, jakie w świetle prawa powinna uzyskać wsparcie ze strony władzy publicznej. To niezrozumienie zostało wyrażone chociażby w skardze kasacyjnej w zarzucie 1b dotyczącym naruszenia prawa materialnego: „[a]rt. 90n ust. 3 w zw. z art. 90d ust. 1 i ust. 7 ustawy o systemie oświaty przez błędną wykładnię polegającą na wyjściu poza granice uznania administracyjnego organów I i II instancji, co w konsekwencji doprowadziło do uchylecia zaskarżonych decyzji”. Tak jak powyżej wskazano, w opinii organu sąd I instancji nie wyjaśnił, dlaczego długoletnia choroba matki skarżącej miałyby być zdarzeniem uzasadniającym przywrócenie terminu do złożenia wniosku prawie półtora miesiąca po jego upływie. Przypomnijmy, iż skarżąca była matką samotnie wychowującą dzieci, opiekującą się również własną matką – posiadającą orzeczenie o niepełnosprawności i niezdolną do samodzielnej egzystencji. Wskutek potrzeby całodobowej opieki nad trzema osobami skarżąca mogła sobie pozwolić na pracę tylko w weekendy, w celu otrzymywania ubezpieczenia na swoje dzieci. Ponadto we wrześniu 2019 r., kiedy upływał termin złożenia wniosku o świadczenie, doszło do znaczącego pogorszenia się stanu zdrowia matki oskarżonej. Podkreślenie przez sąd I instancji analogii „uzasadnionego przypadku” do „wyjątkowego przypadku” i braku winy strony w powstaniu przeszkody w chwili jego wystąpienia ma tutaj niebagatelne znaczenie. Sądy

⁵ Wyrok NSA z 16 VI 2020 r., sygn. akt I OSK 1987/19, LEX nr 3035693.

obydwu instancji nie zasygnalizowały bowiem choćby minimum winy skarżącej w przekroczeniu przez nią terminu⁶.

Rację należy tu przyznać organowi II instancji, że WSA nie wyjaśnił dokładniej, dlaczego omawiany stan faktyczny przemawia za uznaniem go za „uzasadniony przypadek”. Sąd I instancji ograniczył się jedynie do stwierdzenia „autorytarnego” uznania stanu faktycznego za nieuzasadniający przekroczenie terminu, a także przytoczenia argumentów skarżącej dotyczących jej sytuacji rodzinnej. Zarzut ten jest jednak mimo wszystko bezzasadny. Sąd I instancji prawidłowo przytoczył wszystkie najważniejsze elementy sprawy, a w kwestii „uzasadnionego przypadku” mógł uznać, iż samo przytoczenie skomplikowanej sytuacji skarżącej wystarczy zarówno do spełnienia wymogów uzasadnienia z art. 141 § 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷, co potwierdził NSA w głosowanym wyroku, jak i do przekonania do tej racji organu skarżącego.

Jednakże sama prawidłowość uzasadnienia nie likwiduje problemu uznania go przez organ skarżący za niewystarczające. Wątpliwości organu II instancji dotyczące postępowania w stosunku do skarżącej nadal nie zostały po wyroku I instancji rozwiązane i był on gotowy powołać się na nie w skardze kasacyjnej. Warto zaznaczyć, że organ skarżący posiadał informacje o wskazanych przed sądem I instancji okolicznościach, tj. niemożności pozostawienia przez skarżącą w ciągu tygodnia swojej matki samej i o pogorszeniu się jej stanu we wrześniu 2019 r., jednak i one nie były dla niego przekonujące.

Analiza sprawy skłania do postawienia fundamentalnego pytania – jaką aksjologią kierowały się w postępowaniu organy obydwu instancji, skoro nie tylko nie rozważały możliwości wsparcia skarżącej, ale nawet w dalszym ciągu kwestionowały w ogóle takie rozwiązanie? Doszło bowiem do irracjonalnej wręcz sytuacji, w której skarżąca musiała wyjaśniać organowi II instancji przed sądem I instancji tak podstawowe z punktu widzenia życiowego sprawy, jak to, że opieka nad osobą z niepełnosprawnością nie jest sprawą prostą, czego nie ułatwia potrzeba stałej, jednoosobowej opieki nad dwójką niepełnoletnich dzieci. Organu obydwu instancji w niniejszej sprawie bez wątpienia uchybiły licznym przepisom prawa powszechnie obowiązującego, zapewniającym

⁶ Co z kolei zostało stwierdzone w sprawie I OSK 1987/19, o czym więcej poniżej.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1634 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

ochronę osobom znajdującym się w sytuacji analogicznej do sytuacji skarżącej i jej rodziny.

1. Należy najpierw rozważyć, czy sytuacja dzieci skarżącej wypełniała przesłanki wymagane do uzyskania stypendium, wskazane w ustawie o systemie oświaty. W świetle art. 90d ust.1 u.s.o. „[s]typendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12”. Powyższy stan faktyczny zdecydowanie wskazuje na spełnianie nie tylko przesłanek ogólnych, lecz także i dwóch szczególnych (niepełnosprawność w rodzinie i niepełność rodziny)⁸. W przytaczanym wcześniej wyroku NSA z 16 czerwca 2020 r. (sygn. akt I OSK 1987/19) wskazał on, że jeżeli organ ustali, że w konkretnym przypadku spełnione są ustawowe warunki kwalifikujące do przyznania pomocy, mimo że wnioskodawca uchybił terminowi do złożenia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego, to mając na uwadze treść art. 90n ust. 3 u.s.o., winien zbadać możliwość przyznania pomocy z urzędu. Przyznanie stypendium mogłoby znacząco przyczynić się do poprawienia sytuacji materialnej rodziny skarżącej, w tym przede wszystkim zaspokoić wszelkie kwestie związane z edukacją jej dzieci. Faktem jest bowiem, że konstytucyjna zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych niestety często nie ma przełożenia na rzeczywistość⁹. Takie wsparcie

⁸ Nie spełniono tu z kolei np. przesłanki wielodzietności, która występuje przy co najmniej trójce dzieci; por. art. 4 pkt 43 Ustawy z dnia 14 XII 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 900 ze zm.).

⁹ Należy zwrócić uwagę na pogłębiającą się przepaść w szansach edukacyjnych pomiędzy dziećmi pochodzącymi z rodzin w kryzysie ubóstwa a pozostałymi uczniami. Jednym z czynników jest kwestia posiadania lub nieposiadania wystarczającej ilości środków na opłacenie korepetycji i zajęć dodatkowych, pozwalających na nadrobienie przez ucznia braków w nauce. P. Marczewski, *Skutki ukrytej prywatyzacji w polskiej szkole*, Fundacja im. Stefana Batorego, 24 I 2024, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/skutki-ukrytej-prywatyzacji-w-polskiej-szkole (dostęp: 8 II 2024); Nie bez znaczenia pozostaje również systemowy problem nakładanych przez szkoły na uczniów i ich rodziców dodatkowych opłat, których nieuiszczenie niejednokrotnie wiąże się z negatywną reakcją władz placówki. W 2022 r. 66,7% badanych uczniów wskazało, że musi ponosić koszty ksero albo uiszczać inne opłaty, których się od nich wymaga. Równocześnie 32,4% ankietowanych wskazało, iż składka na radę rodziców w ich szkole jest obowiązkowa, wbrew

stanowiłoby również wypełnienie wskazanych przez ustawodawcę celów stypendium z art. 90b u.s.o., tj. zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji, umożliwienie pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, a także wspieranie edukacji uczniów zdolnych.

Dla podsumowania tego punktu warto przytoczyć szczegółowe okoliczności wydania wspomnianego wcześniej wyroku NSA o sygnaturze akt I OSK 1987/19. W tamtym stanie faktycznym w opinii NSA organy administracji zasadnie uznały, iż skarżąca zawiniła uchybieniu terminu do złożenia wniosku, tym samym nie jest możliwe zakwalifikowanie jej sytuacji jako uzasadnionego przypadku z art. 90n ust. 7 u.s.o. Wskazywał na to np. brak dokumentów potwierdzających wizyty lekarskie, mające według skarżącej uniemożliwić jej złożenie wniosku, czy powoływanie się przez nią na fakt zmiany siedziby Wydziału Edukacji Urzędu Miasta, która to zmiana nastąpiła jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w jej sprawie¹⁰. Jednocześnie uznał za całkowicie błędne pozbawienie skarżącej pomocy tylko z tej przyczyny. Wskazał, że sytuacja rodzinna skarżącej spełnia liczne przesłanki z art. 90d ust. 1 u.s.o., jak np. wielodzietność (samodzielne wychowywanie czwórki dzieci) czy bezrobocie, co tym samym powinno skłonić organy do rozważenia przyznania stypendium z urzędu.

2. Sposób prawidłowego postępowania organu wskazują przede wszystkim przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd I instancji (przy poparciu tego stanowiska przez NSA) słusznie wskazał niedopełnienie przez organy I i II instancji obowiązków ciążących na nich w świetle art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a., poprzez brak rozważenia zarówno, czy jest to uzasadniony przypadek,

art. 84 ust. 6 Ustawy z dnia 14 XII 2016 – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 900 ze zm.); P. Andrychowicz, Ł. Korzeniowski, F. Oszczyk, N. Superson, *Prawa ucznia w Polsce. Świadomość. Naruszenia. Reakcje*, w: *Prawa ucznia w Polsce. Raport z badań*, pod red. Ł. Korzeniowskiego, Stowarzyszenie Umarłych Statutów, Kraków 2023, s. 94–95.

¹⁰ Na marginesie tego fragmentu orzeczenia sygn. akt I OSK 1987/19 i orzeczenia sądu I instancji w tej sprawie (wyrok WSA w Łodzi z 4 IV 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 95/19, LEX nr 2705227) – o ile większość argumentów przytoczonych przez obydwa sądy było trafnych, o tyle WSA przy milczącej aprobacie NSA błędnie uznał za jedno z zarzuteń skarżącej niewykazanie, że przy składaniu wniosków nie mogła np. skorzystać z pomocy osób trzecich czy złożyć wniosek w urzędzie pocztowym lub drogą elektroniczną. Jednocześnie słusznie nie powtórzono tego zarzutu w głosowanym orzeczeniu i orzeczeniu sądu I instancji sygn. akt III SA/Łd 141/20. Za taką oceną przemawia wykładnia art. 9 k.p.a., o czym poniżej.

a także czy istnieje przesłanka do przyznania stypendium z urzędu. Aksjologiczna specyfika problemu wymaga głębszej analizy trzech pierwszych wymienionych przepisów, należących do grupy przepisów ogólnych k.p.a.

Art. 7 k.p.a. nakazuje posiadanie na względzie obok interesu społecznego również „słusznego interesu obywateli”. P. Przybysz zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem NSA słuszny interes strony powinien być uwzględniony przez organ administracji aż do granic kolizji z interesem społecznym. Jednocześnie w przypadku jej wystąpienia, obowiązkiem organu jest wyważenie tych dwóch interesów, nie zaś automatyczne przyznanie pierwszeństwa interesowi społecznemu¹¹. W omawianym stanie faktycznym przy analizie przesłanek wystąpienia uzasadnionego przypadku lub przyznania stypendium z urzędu organy nie wykazały żadnej przesłanki istnienia ważnego interesu społecznego, a tym bardziej nie przedstawiły żadnych argumentów, dlaczego rzekomy interes społeczny miałby w tej sprawie mieć pierwszeństwo.

Art. 8 § 1 k.p.a. nakazuje prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. J. Chmielewski wskazuje, że zasada wyrażona w art. 8 k.p.a. ogranicza swobodę uznania administracyjnego na równi z zasadami art. 7 k.p.a., a zarzut dowolności rozstrzygnięcia może zostać postawiony przy niedokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego, jak również niejednoznacznym wskazaniu przyczyn podjęcia takiego, a nie innego rozstrzygnięcia¹². Sądy obydwu instancji stwierdziły wystąpienie w niniejszej sprawie obu naruszeń.

Z kolei art. 9 k.p.a. nakazuje czuwanie nad tym, by strony postępowania nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, oraz udzielanie im w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Organ nie poinformował skarżącej m.in. o możliwości przyznania stypendium z urzędu, co wskazał w niniejszej sprawie sąd I instancji. Ponadto należałoby stwierdzić, że uchybienie nastąpiło również w zakresie obwinienia skarżącej o niewykorzystanie innych metod złożenia wniosku. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że art. 9 k.p.a. łagodzi – a według niektórych nawet wyłącza całkowicie – zasadę *ignorantia iuris nocet*, zwłaszcza w stosunku do stron postępowania. To złagodzenie/

¹¹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

¹² J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 364–365.

wyłączenie jest stopniowalne, tj. większej znajomości prawa wymaga się od osób np. prowadzących działalność zawodową w określonej dziedzinie niż od osób jej nieprowadzących¹³. W analizowanej sprawie organ II instancji uznał, iż „[o]koliczność podnoszona przez stronę w odwołaniu, że sprawuje opiekę nad matką, pozostaje bez wpływu na wynik sprawy, bowiem wnioszek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego można złożyć także za pośrednictwem poczty przez osobę trzecią”. W omawianej sytuacji życiowej skarżącej irracjonalne byłoby wymaganie od niej szczegółowej znajomości prawa administracyjnego, chociażby w zakresie dostępnych dróg składania wniosków. Ponadto mnogość trudnych spraw mogła spowodować zwyczajne zapomnienie przez skarżącą o upływającym terminie, który to błąd mogła naprawić dopiero po polepszeniu się stanu jej matki. Organ, prawidłowo stosując przepisy k.p.a., nie powinien wykorzystywać usprawiedliwionej niewiedzy skarżącej przeciwko niej, lecz jedynie wskazać możliwość składania wniosku przez osobę trzecią za pośrednictwem poczty i zachęcić do skorzystania z niej w przyszłości.

3. Fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia, jakie powinno zostać wydane przez organy w niniejszej sprawie, mają uregulowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. W doktrynie wielokrotnie wyrażono pogląd, według którego granice uznania administracyjnego, podobnie jak przepisy ustaw zwykłych (formalnych oraz materialnych), określają normy i wartości ustawy zasadniczej, w tym także zasady pochodne wywodzone z innych przewodnich reguł konstytucyjnych¹⁵. Uznanie omawianego stanu faktycznego za przypadek wymagający ze strony organów szczególnego traktowania, nakazuje art. 71 ust. 2 zd. 2 Konstytucji: „[r]odziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Niewątpliwie wystąpiła tutaj trudna sytuacja materialna rodziny – skarżąca jest jej jedynym żywicielem, a praca weekendowa pozwala na zapewnienie bliskim jedynie minimum egzystencji. Należy również potwierdzić jej trudną sytuację społeczną – w opinii Trybunału Konstytucyjnego (TK) przesłankami

¹³ P. Przybysz, op. cit.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

¹⁵ J. Chmielewski, op. cit., s. 358–359, 365.

do jej wystąpienia jest nienaturalny, zachwiany stan osobowy rodziny oraz zakłócenia w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny¹⁶. W omawianej sprawie przesłanki te spełniają wspomniany brak osoby ojca, a także znaczny stopień niepełnosprawności i niezdolność do samodzielnej egzystencji matki skarżącej, które z przyczyn niezależnych od niej uniemożliwiają wypełnianie roli społecznej matki i babci¹⁷. Należy stwierdzić również spełnienie jednej z przesłanek szczególnych, tj. niepełności rodziny (wspomniany brak ojca).

W kwestii „szczególnej pomocy” orzecznictwo TK wprost wskazuje, że oznacza ona „[k]onieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o «zwykłej» intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Posłużenie się w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomagania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują. W tym sensie ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie tego standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom (por. art. 18 Konstytucji)”¹⁸. Zdecydowanie należy uznać potencjalne nadanie stypendium z urzędu (lub przywrócenie przekroczonego terminu) za preferencyjne potraktowanie skarżącej, które przyczyniłoby się do stabilizacji finansowej rodziny skarżącej i pozwoliło na przywrócenie jej prawidłowego funkcjonowania¹⁹.

4. W omawianym kontekście swoje zastosowanie mają również wiążące Polskę umowy międzynarodowe, na czele z Kartą Praw Podstawowych

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 18 XI 2014 r., sygn. akt SK 7/11, OTK-A 2014, nr 10, poz. 112; W. Borysiak, *Art. 71, w: Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1-86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, teza VII B 2, LEX/el.

¹⁷ Orzecznictwo TK zwraca również uwagę, że omawianego przepisu nie należy interpretować dosłownie, a przesłanki trudnej sytuacji materialnej i trudnej sytuacji społecznej nie muszą być spełnione łącznie. Wyrok TK z 18 XI 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

¹⁸ Ibidem; W. Borysiak, op. cit.

¹⁹ Przepis art. 71 ust. 2 zd. 2 został przywołany również w przytoczonym wcześniej wyroku NSA z 16 VI 2020 r. (sygn. akt I OSK 1987/19).

UE²⁰. Już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 listopada 2011 r. zwrócił uwagę na istotną rolę KPP w wyznaczeniu wysokiego poziomu ochrony praw człowieka w UE²¹. Jednocześnie należy zaznaczyć, że sama Karta w art. 51 ust. 1 stanowi, że wiąże państwa członkowskie wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł, że nie jest władny oceniać zgodności z Kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa unijnego²². W podobnym tonie wypowiedział się NSA, według którego „[z]arzut naruszenia postanowień tej Karty może być podnoszony tylko w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie lub powinny mieć zastosowanie inne niż Karta przepisy prawa Unii Europejskiej”²³. N. Półtorak wskazuje, że KPP powinna być uruchamiana subsydiarnie w stosunku do krajowych standardów ochrony praw podstawowych, gdy te są odpowiednie, nie stanowią zagrożenia dla standardu Karty ani dla wykonywania zobowiązań państw członkowskich²⁴. Brak bezpośredniego związku niniejszej sprawy z prawem wspólnotowym nie wyklucza jednocześnie innego standardu, jakim jest obowiązek prounijnej wykładni. A. Wróbel wskazuje, że stosowanie prawa UE w rozumieniu omawianego przepisu obejmuje nakaz wykładni prawa wewnętrznego zgodnie z przepisami prawa Unii. W związku z tym sądy krajowe w granicach ich właściwości są obowiązane, o ile jest to możliwe, do wykładni prawa wewnętrznego zgodnie z przepisami Karty²⁵. Warunkiem stawianym przez doktrynę jest wyraźne zaznaczenie jedynie pomocniczej roli interpretacyjnej Karty w przypadku, gdy w danej sprawie nie mają bezpośrednio zastosowania przepisy art. 51 ust. 1 KPP²⁶. W niniejszej sprawie, dotyczącej ochrony praw społecznych, ogromne znaczenie ma tzw. Deklaracja nr 62, w której Polska oświadczyła, że ze względu na dziedzictwo ruchu „Solidarności” „[w]

²⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C. 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.), dalej „KPP”.

²¹ Wyrok TK z 16 XI 2011 r., sygn. akt SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97.

²² Postanowienie TSUE z 7 IX 2017 r., C-177/17 pkt 18; A. Wróbel, *Art. 51*, w: *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2020, LEX/el.

²³ Postanowienie NSA z 22 VIII 2014 r., sygn. akt II ONP 4/14, LEX nr 1584120; M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 2, s. 21.

²⁴ N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 26; M. Wróblewski, op. cit.

²⁵ A. Wróbel, *Art. 51...*

²⁶ M. Wróblewski, op. cit., s. 19.

pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”²⁷.

Za szczególnym charakterem omawianego przypadku przemawiają uregulowania art. 34 ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 1 KPP. Art. 34 ust. 3 stanowi o wsparciu Unii dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa. Zgodnie z jego szerokim zakresem podmiotowym system krajowy powinien przyznawać świadczenia każdemu, kto spełnia wymogi określone ustawodawstwem wewnętrznym²⁸. Jak wyżej wykazano, omawiana sytuacja rodzinna skarżącej zdecydowanie spełnia zarówno ogólne, jak i szczególne przesłanki uzyskania przez jej dzieci stypendium szkolnego, określone w art. 90d ust. 1 u.s.o., a jedynym powodem nieprzyznania było w praktyce dowolne uznanie organu. Tym samym nieprzyznanie tego świadczenia w omawianym stanie faktycznym można uznać za stojące w jawnej sprzeczności z art. 34 ust. 3 KPP. Z kolei art. 33 ust. 1 KPP stanowi ogólną normę o korzystaniu przez rodzinę z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek stworzenia i utrzymania warunków do pełnego i prawidłowego rozwoju rodziny²⁹.

5. W omawianym stanie faktycznym zastosowanie mają również przepisy Europejskiej Karty Społecznej³⁰. Mimo iż jest ona aktem chroniącym system praw człowieka w ramach Rady Europy, od wielu lat stanowi ważny element również systemu prawa unijnego; wzorowano na niej m.in. przepisy przytoczonej wcześniej Karty Praw Podstawowych. Polska za wiążące uznaje 58 z 82 artykułów EKS, przy czym są to przepisy w wersji oryginalnej, ze względu na brak ratyfikacji przez

²⁷ Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Dz. Urz. UE z dnia 7 VI 2016, C 202/358, s. 358. Należy w tym miejscu podkreślić, iż doktryna i orzecznictwo wprost podkreślają brak praktycznego znaczenia Protokołu nr 30, tzw. Protokołu polsko-brytyjskiego. Por. A. Wróbel, *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, w: idem, *Karta Praw Podstawowych UE*; A. Wróbel, *Tytuł IV – Solidarność*, w: idem, *Karta Praw...*

²⁸ L. Mitrus, *Art. 34*, w: A. Wróbel, *Karta Praw...*

²⁹ Idem, *Art. 33*, w: A. Wróbel, *Karta Praw...*

³⁰ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 X 1961 r. (Dz.U. 1999 Nr 8, poz. 67 ze zm.), dalej „EKS”.

Polskę Zrewidowanej Karty Społecznej³¹. W omawianym stanie faktycznym zastosowanie mają dwa artykuły EKS, którymi Polska związana jest w całości: art. 16, gwarantujący ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego m.in. poprzez świadczenia społeczne i rodzinne, oraz art. 17, zobowiązujący strony Karty do podejmowania wszelkich koniecznych i odpowiednich środków w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej.

Powyższa analiza wskazuje, że w analizowanej sprawie polski organ administracji w świetle wiążącego go prawa krajowego i międzynarodowego powinien wydać decyzję z korzyścią dla skarżącej, tj. uznać omawiany stan faktyczny za uzasadniony przypadek do przekroczenia terminu w świetle art. 90n ust. 7 u.s.o. lub przyznać stypendium z urzędu na podstawie art. 90n ust. 3 u.s.o. Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, iż omawiany problem jest problemem przede wszystkim natury aksjologicznej. Racją jest, że specyfika codziennej pracy urzędu nie wymaga szczegółowej znajomości problematyki prawa konstytucyjnego czy międzynarodowego. Jednocześnie od każdego pracownika administracji publicznej powinno być wymagane przestrzeganie podstawowych zasad etyki zawodowej, nie tylko tych wskazanych przez prawodawcę, ale również tych, które powinny wynikać z wewnętrznego systemu wartości każdego urzędnika. Do tych zasad należą nie tylko zasady praworządności czy bezstronności, ale również zasada profesjonalizmu, nakazująca m.in. uprzejmość i życzliwość w stosunku do obywatela, dla którego dana sprawa może być sprawą najwyższej wagi³². Celnym jest stwierdzenie M. Giełdy w kontekście zasady subsydiarności: „[t]am, gdzie jednostka może sama zadbać o siebie i swoje sprawy, administracja publiczna nie powinna wkraczać, natomiast gdy jednostka staje się bezradna lub wręcz bezsilna, administracja publiczna ma obowiązek pomóc”³³.

Szansę na uniknięcie podobnych scenariuszy w przyszłości dawałoby odpowiednie pouczenie, udzielone organowi przez NSA w głosowanym orzeczeniu. NSA nie rozwinął bowiem w wystarczającym stopniu

³¹ M. Tomaszewska, *Miejsce i znaczenie Europejskiej Karty Społecznej w systemie prawa Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 224.

³² I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 239–240.

³³ M. Giełda, *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, CXI, s. 55–56.

argumentacji, uzasadniając, dlaczego WSA miał rację np. w stwierdzeniu naruszenia przez organy przepisów k.p.a. Sam sąd I instancji ograniczył się w tej kwestii jedynie do zwięzłego stwierdzenia: „[w] uzasadnieniach decyzji organów obu instancji brak jest rozważań w tym zakresie, co dowodzi, że organy nie rozważały w ogóle możliwości przyznania z urzędu tego świadczenia. Stanowi to naruszenie art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 90n ust. 3 w związku z art. 90d ust. 1 i ust. 7 ustawy o systemie oświaty mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy”, jednak, jak wyżej wspomniano, było to uzasadnione. Jednocześnie w sytuacji, gdy organ skarżący wprost wskazuje w skardze kasacyjnej, iż nie zgadza się ze stwierdzeniem tych naruszeń, obowiązkiem NSA przy oddaleniu skargi było dogłębne uzasadnienie racji stojących za poparciem stanowiska WSA. Ponadto w odpowiedzi na dalsze kwestionowanie „wyjątkowości” sytuacji skarżącej powinien wykazać, że sposób postępowania organów naruszył również przepisy aktów wyższego rzędu, i odpowiedzieć na wątpliwość organu, dlaczego interes prywatny we wskazanym stanie faktycznym podlega szczególnej ochronie ze strony władz publicznych.

Rozważając ten problem, należy najpierw podkreślić, że dokładniejsze wyjaśnienie tej kwestii mieściłoby się w granicach rozpoznania skargi kasacyjnej zgodnie z art. 183 § 1. p.p.s.a., poprzez jedynie głębsze odniesienie się do przedstawionych przez organ skarżący zarzutów³⁴. Dotyczyłoby to przede wszystkim odpowiedzi na zarzut IIc, w którym organ skarżący zarzucił sądowi I instancji naruszenie „[a]rt. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a. przez błędne przyjęcie, że normy te zostały naruszone w stopniu uzasadniającym uchylenie decyzji ostatecznej, bowiem materiał dowodowy jest pełny i zebrany w sposób prawidłowy, jak i dokonano jego prawidłowej oceny, co znalazło swój wyraz w uzasadnieniach podjętych decyzji, zaś istota sprowadza się do wykładni norm prawa materialnego”, przy czym w szczególności dotyczyłoby to zarzutu naruszenia art. 7 k.p.a. NSA w odpowiedzi na ten zarzut skupił się prawie wyłącznie na analizie przepisów ustawy o systemie oświaty, w zakresie przepisów k.p.a. przytaczając jedynie argumentację sądu I instancji w kwestii art. 80 k.p.a. NSA mógł również odnieść się do uzasadnienia skargi kasacyjnej³⁵,

³⁴ H. Knysiak-Sudyka, *Art. 183*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, LEX/el.

³⁵ W sprawie możliwości odwoływania się przez NSA oprócz petitum również do uzasadnienia skargi kasacyjnej zob. B. Dauter, *Art. 183*, w: A. Kabat, M. Niezgodka-Medek,

w którym organ zarzucił sądowi I instancji, że „[d]okonując wykładni art. 90n ust. 7 u.s.o. nie wyjaśnił, dlaczego długoletnia choroba matki skarżącej miałyby być zdarzeniem uzasadniającym przywrócenie wniosku prawie półtora miesiąca po upływie terminu. Nie jest to bowiem, w ocenie organu, zdarzenie nagłe, niespodziewane, uniemożliwiające złożenie wniosku w terminie”.

NSA powinien dbać o bogactwo argumentacyjne swoich orzeczeń, przede wszystkim ze względu na sposób oddziaływania orzeczeń sądowych w przestrzeni publicznej. Sądy poprzez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości pełnią bowiem jednocześnie swego rodzaju funkcję edukacyjną, a każde rozstrzygnięcie powinno przyczyniać się w pewnym stopniu do budowy autorytetu polskiego sądownictwa. B. Dauter zwraca uwagę na walor edukacyjno-dydaktyczny prawidłowo sporządzonego uzasadnienia do orzeczenia, które skierowane jest zarówno do stron postępowania, jak i do nieograniczonego kręgu podmiotów zainteresowanych przesłaniem niesionym przez treść tego uzasadnienia. W tym kręgu podmiotów mogą znajdować się inne sądy, organy administracji publicznej, przedstawiciele doktryny, ale również i zwykli obywatele. W jego opinii im wyższy poziom uzasadnień i bardziej przekonująca argumentacja, tym lepiej wpływają one na kulturę prawną obywateli, a – co warto zauważyć – również organów władzy publicznej. Orzeczenia oparte jedynie na wykładni językowej i odwołaniu do orzecznictwa mogą być postrzegane negatywnie, ze względu na nieuwzględnianie pozaprawnych okoliczności danej sprawy. To, czy sąd zastosował wyłącznie rutynową interpretację czy jest to z kolei dogłębna i wszechstronna argumentacja z użyciem całego instrumentarium prawnego (zastosowanej wykładni, odwołania do zasad ogólnych, dogmatyki), ma również ważny aspekt edukacyjny np. dla młodych adeptów prawa³⁶. Stanowisko to uzupełnia opinia J. Zimmermanna, według którego to, czy sąd administracyjny realizuje wartości zasadnicze (takie jak praworządność czy ochrona praw obywatelskich) czy poprzestaje jedynie na odniesieniu się do wartości „powierzchnowych, drugorzędnych”, ma fundamentalne znaczenie dla skuteczności orzeczeń tego sądu. Do takich skutków należy m.in. wpływ na poprawę jakości działań administracji publicznej i stosowania prawa, pogłębianie praworządności i jej

B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

³⁶ B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023, s. 450.

poczucia w społeczeństwie, czy także poprawa jakości samego prawa³⁷. W kontekście tego ostatniego warto przytoczyć zdanie A. Gomułowicza, który zaznacza, że sędziowie odpowiadają za sposób, w jaki prawo zostanie użyte, nadając mu sens. Tym samym, przy rozważaniu natury prawa sędziowie nie mogą pomijać wartości aksjologicznych także i dlatego, że istota prawa wymaga odwołania się do jego szczególnej funkcji, tj. do funkcji społecznej³⁸. K. Pędowski wskazywał, że każda sprawa rozpatrywana przez sąd, wymaga szczególnego zaangażowania, niezależnie od stopnia skomplikowania: „Działalność sądu ważna jest nie tylko w sprawach mających wielkie znaczenie. Również te drobne sprawy, spory sąsiedzkie, nieporozumienia ludzkie powinny być przez sąd traktowane z całą powagą. Wymiar sprawiedliwości właśnie w tych drobnych sprawach kształtuje obyczaje społeczne”³⁹.

Ważne jest zwrócenie uwagi również na specyfikę sądownictwa administracyjnego. B. Adamiak i J. Borkowski podkreślają, że prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych cechują się innym zasięgiem oddziaływania niż orzeczenia sądów powszechnych. Te rozstrzygnięcia nie stanowią jedynie wyniku rozpoznania sprawy jednostkowej, ale są wykorzystywane zarówno przez organy administracji publicznej do kształtowania założeń polityki administracyjnej, jak i przez samych adresatów tej polityki, gdy poszukują w tych orzeczeniach poparcia swoich racji⁴⁰. Orzeczenia NSA, jako sądu administracyjnego najwyższej instancji, mają pod tym względem szczególne znaczenie, przede wszystkim ze względu na ich ostateczność. Brak możliwości zastosowania środków odwoławczych od wyroków NSA w świetle p.p.s.a.⁴¹ tym bardziej powinien skłonić sąd do wyczerpującego uzasadnienia wydanego wyroku, aby rozwiązać wszelkie wątpliwości, jakie pojawiły się lub mogłyby pojawić się w kontekście danej sprawy. Stanowiłoby to również element ochrony zaufania do władzy publicznej, którą władza sądownicza reprezentuje na równi z pozostałymi władzami. Doktryna i orzecznictwo wskazują, iż wyczerpujące i staranne uzasadnienie rozstrzygnięcia sądowego jest wyrazem pełnej realizacji zasady zaufania. Rozstrzygnięcie to musi być

³⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 298–301.

³⁸ A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 73–75.

³⁹ K. Pędowski, *Jeszcze o wychowawczej roli wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 1988, nr 32(8–9), s. 117.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020, s. 71.

⁴¹ Postanowienie NSA z 18 X 2011 r., sygn. akt II GZ 358/10, LEX nr 2347245.

tak przedstawione, aby uczestnicy postępowania mieli jak najmniejsze wątpliwości, że jest to rozstrzygnięcie najsluszniejsze z możliwych⁴².

Nie bez znaczenia pozostaje również rozszerzanie uzasadnienia o odniesienie się do zasad ogólnych prawa. Problemem dostrzeganym w doktrynie jest rzadkie odnoszenie się przez sędziów sądów administracyjnych do uregulowań konstytucyjnych oraz prawa wspólnotowego, a także odwoływania się do społecznego celu prawa czy też specyfiki otoczenia społeczno-gospodarczego⁴³. Również i w omawianej sprawie żaden z sądów obydwu instancji nie dokonał takiego bezpośredniego zastosowania wspomnianych regulacji. A. Chmielarz-Grochal podkreśla ważną rolę stosowania Konstytucji przez sądy administracyjne w kształtowaniu świadomości konstytucyjnej społeczeństwa. Stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne przyczynia się również do budowania przez nich własnej tożsamości konstytucyjnej, która jest wyrazem podejścia sądów do konstytucji jako aktu nadrzędnego w systemie prawa i znajdującego bezpośrednie zastosowanie w praktyce⁴⁴. Z kolei stosowanie wykładni pronunijnej, przepisów aktów unijnych czy aktów Rady Europy, zwłaszcza w kontekście praw podstawowych, jest działaniem sprzyjającym integracji systemów prawa polskiego i europejskiego oraz wypracowywaniu europejskiego konsensusu konstytucyjnego, tj. zapobieganiu sprzeczności interpretacyjnej między sądami krajowymi a TSUE oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka⁴⁵.

Na koniec należy podkreślić fundamentalne znaczenie jednolitości orzecznictwa. Jej funkcją jest m.in. możliwość, aby strony postępowania mogły co do zasady przewidzieć, w którym kierunku skieruje się treść rozstrzygnięcia⁴⁶. W omawianym uzasadnieniu NSA nie odniósł się do wspomnianego powyżej i wydanego w analogicznej sprawie wyroku NSA z 16 czerwca 2020 (sygn. akt I OSK 1987/19), a sąd I instancji przytoczył je tylko w zakresie wykładni art. 90n ust. 3 u.s.o. Orzeczenie to jest o tyle istotne, że NSA przywołał w nim przytaczaną powyżej regulację z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Przytoczenie tamtego rozstrzygnięcia

⁴² M. Sawczuk, *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 165–166.

⁴³ B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, op. cit., s. 444.

⁴⁴ A. Chmielarz-Grochal, *O możliwości kształtowania świadomości konstytucyjnej przez sądy administracyjne*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2(31), s. 25–27.

⁴⁵ J. Barcik, *Wielopoziomowy konstytucjonalizm Unii Europejskiej a stosowanie praw podstawowych*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 46–48.

⁴⁶ B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, op. cit., s. 449.

w głosowanym wyroku w większym zakresie, niż to zostało rzeczywiście uczynione, byłoby wskazaniem, że odwołanie w tej materii do wartości konstytucyjnych nie jest jednorazowym stanowiskiem Sądu, lecz stałym elementem orzecnictwa. Regularne przytaczanie pewnych argumentacji może mieć również charakter dydaktyczny, ze względu na konieczność stałego utrwalania ich w świadomości odbiorców. Przykładem potwierdzającym tę tezę jest fakt, że w obydwu sprawach, zarówno tej rozpatrywanej w głosowanym orzeczeniu, jak i we wspominanej powyżej sprawie o sygn. akt I OSK 1987/19, podmiotem składającym skargę kasacyjną był ten sam organ – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, które dwukrotnie podniosło ten sam zarzut o naruszeniu przez sąd I instancji prawa materialnego „[p]oprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż w toku postępowania wszczętego na wniosek strony istnieje możliwość przyznania stypendium szkolnego z urzędu”.

Podsumowując, NSA w niniejszej sprawie mimo prawidłowego rozpatrzenia jej meritum i poparcia słusznych racji skarżącej nie dopilnował swojej powinności w zakresie przypomnienia organom ich obowiązków oraz odpowiedniego uargumentowania przesłanek stojących za wydanym rozstrzygnięciem. Obowiązki organu, skupiające się przede wszystkim na udzieleniu pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji, wynikały z regulacji zarówno ustawowych, jak i konstytucyjnych czy międzynarodowych, które sąd powinien przytoczyć. Jest to niezwykle ważne ze względu na autorytet sądów oraz ich fundamentalną rolę w utrwalaniu prawidłowych praktyk administracji publicznej oraz budowie kultury prawnej społeczeństwa. Odbiorcami rozstrzygnięć sądów, zwłaszcza sądów administracyjnych, są bowiem nie tylko strony procesowe, ale również pozostałe sądy i organy administracji publicznej, dla których dogłębnie uzasadnione orzeczenie może być cennym drogowskazem w przyszłym rozstrzyganiu spraw. Również i bezpośrednio sami obywatele mogą w takich orzeczeniach szukać szans na ochronę swoich praw, gdy w sytuacjach takich, jak ta skarżącej, organy administracji potrzebują pouczenia o swych własnych obowiązkach.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020.
- Andrychowicz P., Korzeniowski Ł., Oszczyk F., Superson N., *Prawa ucznia w Polsce. Świadomość. Naruszenia. Reakcje*, w: *Prawa ucznia w Polsce. Raport z badań*, pod

- red. Ł. Korzeniowskiego, *Stowarzyszenie Umarłych Statutów*, Kraków 2023, s. 37–107.
- Barcik J., *Wielopoziomowy konstytucjonalizm Unii Europejskiej a stosowanie praw podstawowych*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 35–51.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Borysiak W., *Art. 71*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, LEX/el.
- Chmielarz-Grochal A., *O możliwości kształtowania świadomości konstytucyjnej przez sądy administracyjne*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2(31), s. 22–42.
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Dauter B., *Art. 183*, w: A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Dauter B., Dauter-Kozłowska A., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023.
- Giełda M., *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, CXI, s. 45–61.
- Gomułowicz A., *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.
- Knysiak-Sudyka H., *Art. 183*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2018, LEX/el.
- Marczewski P., *Skutki ukrytej prywatyzacji w polskiej szkole*, Fundacja Batorego, 24 I 2024, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/skutki-ukrytej-prywatyzacji-w-polskiej-szkole/ (dostęp: 8 II 2024).
- Mitrus L., *Art. 33*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Mitrus L., *Art. 34*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Pędowski K., *Jeszcze o wychowawczej roli wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 1988, nr 32(8–9), s. 115–121.
- Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 17–28.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Sawczuk M., *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 155–172.
- Tomaszewska M., *Miejsce i znaczenie Europejskiej Karty Społecznej w systemie prawa Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 221–228.
- Wróbel A., *Art. 51*, w: *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2020, LEX/el.
- Wróbel A., *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Wróbel A., *Tytuł IV – Solidarność*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Wróblewski M., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 2, s. 17–23.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Sebastian Gajewski, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, ss. 636, ISBN 978-83-8198-620-5

Przedmiotem prezentowanej publikacji jest postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Książka stanowi studium z zakresu postępowania administracyjnego, choć można z powodzeniem przyjąć, że ma charakter interdyscyplinarny, gdyż odnosi się także do obszaru prawa ubezpieczeń społecznych. Pomimo upływu pewnego czasu od jej wydania prezentowane dzieło jest nadal niezwykle przydatne i cenne z punktu widzenia prowadzonych ciekawych wywodów i analiz prawnych. Co więcej, mimo że w doktrynie przedmiotu nie brakuje obecnie wielu innych wartościowych prac dotyczących tej problematyki, to właśnie to – przygotowane z perspektywy nauki prawa administracyjnego – stanowi pierwsze w literaturze opracowanie, gdyż kompleksowo odnosi się do przepisów regulujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe z uwzględnieniem kontekstu teoretycznego, historycznego i prawnoporównawczego, tym samym wypełniając lukę w zakresie badanej materii.

Na uwagę czytelnika zasługuje dodatkowo fakt, że autor Sebastian Gajewski aktualnie jest już doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem uczelni, radcą prawnym w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Stopień doktora habilitowanego uzyskał na podstawie prezentowanej tu monografii. Zajmuje się prawem i postępowaniem administracyjnym, sądową kontrolą administracji i prawem zabezpieczenia społecznego. To autor ponad 90 publikacji z tego zakresu: monografii, komentarzy, artykułów i glos. Był członkiem wielu zespołów eksperckich, które zajmowały się zabezpieczeniem społecznym: Komitetu ds. Interpretacji, Stanowisk i Wyjaśnień przy Prezesie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Międzyresortowego Zespołu ds. Opracowania Systemu Orzecznictwa o Niepełnosprawności i Niezdolności do Pracy, Zespołu ds. Optymalizacji Decyzji Emerytalno-Rentowych w ZUS, Zespołu ds. Rehabilitacji Kompleksowej. Współpracował także z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych. W latach 2019–2023 był sędzią Trybunału Stanu. Obecnie zaś jest Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ponadto został powołany w skład Rady Dialogu Społecznego.

Książka składa się ze wstępu, 11 rozbudowanych rozdziałów i zakończenia. Specyficzne jest, że na koniec każdego z rozdziałów czytelnik odnajdzie uwagi końcowe będące swoistym podsumowaniem zawartych w nich rozważań.

Niebywale ciekawy i zajmujący jest już sam *Wstęp* obejmujący dziewięć stron. Autor wprowadza bowiem potencjalnego adresata monografii w świat postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe ujmowanego jako administracyjne postępowanie szczególnie stanowiące odrębną kategorię normatywną wprost określoną z nazwy w przepisach prawa. Rozstrzyga się w nim sprawy o świadczenia (czyli emeryturę; rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową; rentę rodzinną; dodatek pielęgnacyjny; dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej; zasiłek pogrzebowy) uregulowane w Ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: u.e.r.). Zdaniem autora „[w] postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe ustala się więc uprawnienia do tych świadczeń i określa ich wysokość oraz rozstrzyga się o zakresie i możliwości wykonywania tych praw. Dodatkowo, przepisy postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe stosuje się odpowiednio do niektórych postępowań w sprawach świadczeń równoważnych do świadczeń emerytalno-rentowych (np. w sprawach emerytur pomostowych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych) oraz postępowań funkcjonalnie związanych z postępowaniem o świadczenia emerytalno-rentowe (np. w sprawach ustalenia kapitału początkowego). Przekłada się to na liczbę decyzji wydanych w tym postępowaniu przez właściwe jednostki organizacyjne ZUS. W 2018 r. wyniosła ona 14 258 097 decyzji” (s. 1). Bez wątpienia uprawnienia, stanowiące przedmiot monografii, mają duże znaczenie społeczne, większość z nich ma charakter długoterminowy i pełni funkcję alimentacyjną. Świadczenia te w sporym czasie są podstawowym źródłem utrzymania ich beneficjentów, które w założeniu ma zastąpić dochód z pracy. Okoliczności te i liczba prowadzonych postępowań o świadczenia emerytalno-rentowe uzasadniają podjęcie refleksji teoretycznej nad ich prawną regulacją.

Uwagę czytelnika zwrócą także trzy tezy pracy: „[p]o pierwsze, na gruncie obowiązujących przepisów możliwe jest wyodrębnienie pewnego zespołu norm prawnych, które dają podstawę do zrekonstruowania modelu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. [...] Po drugie, możliwe i zasadne jest ujmowanie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jako administracyjnego postępowania szczególnego, a w rezultacie – jego opis i analiza za pomocą siatki pojęciowej właściwej nauce postępowania administracyjnego. [...] Po trzecie, tworzenie administracyjnych postępowań szczególnych – jako regulacji odrębnych od ogólnego postępowania administracyjnego, unormowanego w KPA [Ustawa z dnia 14 listopada 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – przyp. P.J.J.] – jest uzasadnione, gdy spełnione są dwa warunki. Pierwszy przewiduje, że za stworzeniem takiej regulacji przemawia specyfika norm prawa materialnego konkretyzowanych w tym postępowaniu lub norm prawa ustrojowego, tworzących jego organizacyjne ramy. Drugi zakłada zaś, że tak skonstruowane unormowania szczególnie nie mogą prowadzić do osłabienia gwarancji podstawowych wartości procesowych, które są właściwe dla postępowania administracyjnego” (s. 3–4). Tak skonstruowane tezy rzutują na osiem celów badawczych. Oto najważniejszy z nich wyciąg: „(1) ustalenie właściwości norm prawa materialnego konkretyzowanych

w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, które mogą lub powinny mieć wpływ na kształt regulacji tego postępowania, (2) wskazanie cech norm prawa ustrojowego determinujących pozycję organu prowadzącego postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, które mogą i powinny mieć wpływ na jego regulację prawną, (3) określenie statusu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jako administracyjnego postępowania szczególnego, (4) ustalenie i ocena powodów, dla których rozstrzygnięcie sprawy o świadczenie emerytalno-rentowe następuje na drodze postępowania administracyjnego, (5) wskazanie katalogu wartości procesowych, których realizacja w przepisach prawa o postępowaniu administracyjnym daje podstawę, by uznać jego wynik za sprawiedliwy, bez względu na merytoryczną treść tego rozstrzygnięcia, (6) zrekonstruowanie modelu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe oraz wskazanie jego cech charakterystycznych, które przesądzają o odrębności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, (7) weryfikacja, czy cechy charakterystyczne postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe znajdują uzasadnienie w treści konkretyzowanych w nim norm prawa materialnego oraz norm prawa ustrojowego, które tworzą ramy jego prowadzenia, (8) weryfikacja, czy obowiązujący kształt regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe wystarczająco gwarantuje właściwe dla postępowania administracyjnego wartości procesowe” (s. 4–6). Trzeba nadmienić, że w opracowaniu zastosowano trzy metody badawcze: formalno-dogmatyczną, historyczną oraz prawnoporównawczą.

Rozdział pierwszy to *Materialnoprawne i ustrojowe determinanty regulacji prawnej postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Autor na początku swoich wywodów odnosi się do związków między prawem procesowym administracyjnym a prawem materialnym. Dokonując przeglądu literatury, stwierdza, że „[...] prawo procesowe tworzy warunki do konkretyzacji norm materialnoprawnych. Z tego powodu jest ono postrzegane jako służebne w stosunku do prawa materialnego. [...] Prawo procesowe jest więc instrumentem prawa materialnego, a jednocześnie – koniecznym dopełnieniem jego regulacji” (s. 12). Tym samym postulat zharmonizowania regulacji procesowej z unormowaniami prawa materialnego staje się podstawowym wymogiem, który można adresować do ustawodawcy przy kształtowaniu przepisów prawa procesowego. Znajdzie on zaś zastosowanie w przypadku tworzenia unormowań szczególnych, odrębnych wobec ogólnej regulacji postępowania administracyjnego. Czytelnika zainteresują także wskazane w książce trzy podstawowe grupy czynników, związanych z treścią materialnych uprawnień lub obowiązków stanowiących przedmiot postępowania administracyjnego, które należy uwzględnić przy kształtowaniu jego regulacji prawnej. Wszystkie przedstawione przez autora założenia uzasadniają charakterystykę uprawnień, które stanowią kolejny punkt wywodów – jest nim przedmiot postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Warto tu podkreślić, że tego typu postępowanie jest kategorią normatywną. Ustawodawca posługuje się tym terminem w tytule u.e.r., choć obowiązujące przepisy nie wskazują jednak wprost przedmiotu tego postępowania. Przywołując jednak regulację u.e.r., a także stosowny akt wykonawczy, świadczenia obejmują: emeryturę; rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową; rentę rodzinną; dodatek pielęgnacyjny; dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej oraz zasiłek pogrzebowy. Stąd „[n]a tym tle można więc przyjąć, że przedmiotem

postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe są sprawy, w których rozstrzyga się o prawach do wymienionych świadczeń, a zatem – wyprzedzając dalsze rozważania – ustala się do nich uprawnienia i określa ich wysokość oraz rozstrzyga się o zakresie i możliwości wykonywania tych praw. Treść i cechy uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych powinny więc przesądzać o kształcie regulacji prawnej wspomnianego postępowania. W taki sposób nie można natomiast ujmować uprawnień do świadczeń równoważnych do niektórych świadczeń emerytalno-rentowych. Z mocy przepisów szczególnych do postępowań w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe” (s. 15–16). Wywody poświęcono także niektórym problemom systemowego umiejscowienia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Kolejno rekonstrukcji poddano prawo do zabezpieczenia społecznego, w następstwie którego opisano i dokonano analizy art. 67 Konstytucji RP. Ustalenia dotyczące treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego pozwoliły wskazać cztery zasadnicze cechy uprawnień, które służą jego realizacji. Mają one następujący charakter: socjalny, pozytywny, majątkowy i pieniężny. Następne zagadnienie to prawo do emerytury. Autor zwraca tu uwagę, że w obowiązujących przepisach prawo to nie jest uregulowane w sposób jednolity, co wynika z kilku rodzajów prawa do emerytury, które różnią się przesłankami jego nabycia i sposobem ustalenia wysokości. Po scharakteryzowaniu tego świadczenia autor formułuje dwa zasadnicze wnioski: (1) stany faktyczne niezbędne do ustalenia prawa do emerytury i jej wysokości mają szczególny, złożony charakter, (2) akty administracyjne rozstrzygające o prawie do emerytury i jej wysokości wywołują doniosłe skutki w odniesieniu do sytuacji życiowej ich adresata, jak i w sferze interesu publicznego. Fragment dotyczący prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy dotyczy z kolei „[...] ochrony ubezpieczeniowej, która udzielana jest przez ubezpieczenie rentowe i realizowana za pomocą renty z tytułu niezdolności do pracy, stanowi zapewnienie ubezpieczonemu świadczenia zastępującego dochód z pracy zarobkowej w razie utraty lub ograniczenia zdolności do jej wykonywania w sposób długotrwały z powodu choroby lub kalectwa” (s. 29). W tym punkcie przybliżono kwestie nabycia tego świadczenia w razie łącznego spełnienia czterech zasadniczych przesłanek. Następnie autor analizuje pojęcie niezdolności do pracy, na które składają się trzy zasadnicze elementy i ustalenie, w jaki sposób jego specyfika może i powinna znaleźć odzwierciedlenie w regulacji procesowej normującej postępowanie w tych sprawach. Następnie scharakteryzowane w monografii świadczenie to prawo do renty rodzinnej chroniącej ryzyko utraty żywiciela. Autor podkreśla tu, że „[o]bejmuje ono sytuację, w której osoby mające prawo pozostawać na utrzymaniu ubezpieczonego, wskutek jego śmierci, utraciły środki na pokrycie swoich potrzeb i nie mogą ich samodzielnie pozyskać z powodu wieku, niezdolności do pracy lub sytuacji osobistej. Ochrona ubezpieczeniowa realizowana za pomocą renty rodzinnej ma przy tym charakter wtórny w stosunku do tej, która udzielana jest przez prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczeń równoważnych. Renta rodzinna przysługuje bowiem w miejsce świadczenia pobieranego przez zmarłego żywiciela rodziny. Tym samym nabycie prawa do niej uzależnione jest od wcześniejszego posiadania przez żywiciela prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia równoważnego”

(s. 36). Jeszcze innym rodzajem świadczenia jest prawo do dodatku pielęgnacyjnego, będącego świadczeniem uzupełniającym emeryturę, rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz rentę rodzinną. Pomysłodawca książki zauważa, że „[p]rawo do jego pobierania może powstać jedynie w stosunku do osób, które są uprawnione do jednego z tych świadczeń, i trwa do czasu, w którym uprawnienia do nich pozostają aktualne. Dodatek pielęgnacyjny chroni potrzebę ponoszenia zwiększonych wydatków na utrzymanie związanych z obniżeniem się zdolności człowieka do zwykłego, codziennego funkcjonowania. W tym sensie świadczenie to ma łagodzić skutki tej sytuacji i zwiększyć możliwość poniesienia związanych z nią wydatków” (s. 38). Kolejny analizowany przykład świadczenia to prawo do dodatku dla sierot zupełnych mające charakter świadczenia uzupełniającego w stosunku do renty rodzinnej. Jak podnosi autor, „[p]rawo do niego powstaje wyłącznie w razie posiadania uprawnienia do renty rodzinnej i faktycznego jej pobierania, a trwa tak długo, jak stany te pozostają aktualne. Dodatek dla sierot zupełnych chroni sytuację śmierci obu rodziców osoby uprawnionej do renty rodzinnej. W założeniu ma on łagodzić skutki materialne tej szczególnie ciężkiej sytuacji życiowej. Świadczenie to realizuje przy tym funkcję alimentacyjną, dostarczając jego beneficjentowi środków utrzymania, których nie może on pozyskiwać od rodziców z powodu ich śmierci” (s. 41). Przedostatnim badanym świadczeniem jest prawo do zasiłku pogrzebowego stanowiącego jednorazowe świadczenie, które przysługuje w razie śmierci ubezpieczonego. Warto dodać, że „[ś]wiadczenie to służy pokryciu kosztów urządzenia zwyczajowo przyjętych w danej kulturze obrzędów związanych ze śmiercią i pożegnaniem osoby zmarłej, bez względu na to, czy obejmują one złożenie ciała do grobu. Prawo do zasiłku pogrzebowego chroni więc ryzyko śmierci” (s. 42). Jako ostatnie analizie zostały poddane świadczenia w drodze wyjątku, co oznacza, że ubezpieczonym i pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać właśnie w takiej drodze świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. W rozdziale pierwszym książki ciekawymi rozważaniami objęto także związki między prawem procesowym administracyjnym a prawem ustrojowym. Według autora „[m]ają one jednak inny charakter niż relacje między prawem o postępowaniu administracyjnym a prawem materialnym. Nie można bowiem przyjąć, by prawo procesowe pełniło rolę służebną w stosunku do prawa ustrojowego. Zaznacza się więc bardziej wzajemny wpływ obu dziedzin na przyjęte w nich rozwiązania, podkreślając, że regulacje prawa ustrojowego nie powinny stanowić uzasadnienia dla przyjmowania unormowań procesowych, które w istotny sposób obniżałyby gwarancje procesowe dla stron postępowania administracyjnego” (s. 47). Uwzględniając jednakże wyodrębnione dwie zasadnicze płaszczyzny – regulacyjną i funkcjonalną – wpływu prawa ustrojowego na prawo administracyjne procesowe (czyli płaszczyznę), w pracy przyjęto, że „[...] szczególne znaczenie ma płaszczyzna regulacyjna. Tworzy ona bowiem ramy, w których muszą pozostawać wszelkie unormowania procesowe, w tym – dotyczące postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe” (s. 48–49). Następnym

fragment opracowania dotyczy relacji pozycji prawnej ZUS a regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Wywody rozpoczęto od tego, że decyzje w sprawach świadczeń są wydawane, a świadczenia te wypłacane przez organy rentowe właściwe ze względu na miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej. Na tym tle autor szczegółowo analizuje charakter prawny i pozycję prawną ZUS, a także jego strukturę organizacyjną. Na uwagę zasługuje fakt, że badacz wykazuje się tu wybitną, także praktyczną znajomością omawianej problematyki, co pozwoliło na sformułowanie dwóch zasadniczych wniosków dotyczących regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, które wynikają z przepisów prawa ustrojowego określających pozycję prawną ZUS i jego jednostek organizacyjnych. Otóż: „[p]o pierwsze, powinna ona uwzględniać, że ZUS jest zamkniętą strukturą organizacyjną, której względna samodzielność stanowi podstawowy wyznacznik jego pozycji prawnej. [...] Po drugie, powinna ona brać pod uwagę wewnętrzną, wielopoziomą strukturę organizacyjną ZUS [...]” (s. 55). Uwagi końcowe podsumowujące wywody zamykają rozdział pierwszy.

Rozdział drugi to *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe jako postępowanie administracyjne*. Na jego początku autor zajmuje się pojęciem postępowania administracyjnego, które w literaturze przedmiotu nie jest ujmowane jednolicie. Interesująco ujęto tu podziały tegoż postępowania w znaczeniu wąskim i szerokim, co w rezultacie badań pozwoliło na ustalenie, że charakter postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe mieści się w pojęciu postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu (istotne są tu zatem trzy kryteria: podmiot, forma i adresat). Kolejne zagadnienie to pojęcie postępowania administracyjnego szczególnego. Zdaniem autora „[s]zczególny charakter tych postępowań sprowadza się do tego, że podejmowane w nich czynności i stosowane instytucje procesowe przynajmniej w części normowane są inaczej niż w KPA, choć rozstrzygana w nich sprawa mieści się w zakresie wyznaczonym art. 1 pkt 1–2 KPA. Regulacja tych postępowań ma przy tym węższe zastosowanie niż przepisy ogólnego postępowania administracyjnego, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. O postępowaniu administracyjnym szczególnym nie można mówić jednak w każdym przypadku, gdy przepis prawa przewiduje jakiegokolwiek odrębności w odniesieniu do postępowania dotyczącego pewnej kategorii spraw. W ten sposób można kwalifikować dopiero postępowania, w przypadku których regulacje odmienne względem ogólnego postępowania administracyjnego są znaczne zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym. Przewidziane w przepisach prawa niewielkie odrębności dotyczące drobnych, technicznych kwestii nie prowadzą bowiem do powstania postępowania szczególnego, ale do modyfikacji postępowania ogólnego. Szczególne postępowanie administracyjne występuje więc dopiero wówczas, gdy jego podstawowe instytucje procesowe unormowane są inaczej niż w postępowaniu ogólnym. Mowa tu przede wszystkim o stronie postępowania, jego wszczęciu, postępowaniu wyjaśniającym, ocenie dowodów, kończącym postępowanie akcie (decyzji) i systemie środków prawnych” (s. 68). Czytelnik w dalszej kolejności odnajdzie w tym fragmencie wiele podziałów i klasyfikacji postępowań administracyjnych szczególnych wraz z próbą klasyfikacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, co okazuje się skomplikowanym procesem wymagającym fachowej wiedzy, którą autor książki posiada. Następnym punktem jest pojęcie dekodyfikacji postępowania administracyjnego,

która jest ujmowana przede wszystkim jako przeciwieństwo kodyfikacji, zjawisko prowadzące do odwrócenia założonych przez nią celów. Dla oceny, który ze sposobów rozumienia dekodyfikacji jest adekwatny do opisu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, autor przedstawił w zarysie historyczny rozwój regulacji prawnej postępowania w tych sprawach. W ramach ewolucji regulacji prawnej postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe omówił regulacje z lat: 1928–1933, 1933–1954, 1954–1967, 1968–1982, 1983–1998 i po 1998 r. Po przeprowadzonych badaniach nad ewolucją unormowań prawnych postępowania dotyczącego świadczeń emerytalno-rentowych, poza trzema zasadniczymi ujętymi w książce wnioskami, trzeba wskazać, że „[...] ustanowienie w dużej mierze odrębnej od KPA regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe może być traktowane jako przejaw dekodyfikacji w ujęciu statycznym. Proces kodyfikacji polskiego postępowania administracyjnego nigdy nie obejmował postępowania w sprawach odpowiadających przedmiotowi omawianej regulacji. Kwestie te były albo wyłączone w całości spod mocy obowiązującej aktu normującego ogólne postępowanie administracyjne, albo przyjmowano w tym zakresie regulacje daleko odrębne” (s. 96). Fragment dotyczący dekodyfikacji wzbogaca omówienie kwestii jej zasadności. Kolejne poruszane zagadnienie to funkcje postępowania administracyjnego ujęte w kontekście zróżnicowanej ich klasyfikacji, jak również w odniesieniu do regulacji postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. W rozdziale drugim zawarto ponadto problematykę dotyczącą relacji pomiędzy sprawą rozstrzyganą w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe a sprawą administracyjną. Czytelnik odnajdzie tu wyjaśnienia dotyczące pojęcia „sprawa”, a także określenia „sprawa administracyjna”, które to nie posiada definicji legalnej. Pomocne w tym zakresie są analizy przybliżonych w tym celu licznych ujęć literatury przedmiotu. Ponadto w opracowaniu pochyłono się nad tym, jaki charakter – administracyjny czy cywilny, przypisuje się sprawom z zakresu ubezpieczeń społecznych. Na podstawie przeprowadzonych żmudnych badań autor stwierdza, że „[u]stanowienie drogi administracyjnej w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe uwzględnia więc w większym stopniu specyfikę ich rozstrzygania aniżeli tryb właściwy dla dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych” (s. 111). Ostatnie zagadnienie to sprawa rozstrzygana w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe a sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 180–181 KPA). Autor analizuje tu wskazane regulacje KPA, gdyż posługują się one pojęciem „spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Jak podkreśla, „[...] rozumie się przez nie sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Kategoria ta nie ma charakteru materialnoprawnego. Została ona bowiem wyodrębniona na podstawie okoliczności, które nie odwołują się ani do charakteru i istoty stosunków prawnych, w ramach których powstaje sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, ani treści uprawnień lub obowiązków stanowiących jej przedmiot” (s. 112). Istotne są tu trzy kryteria: sprawy administracyjnej, podstawy prawnej i odrębnej regulacji procesowej. Tym samym stwierdza, że sprawa rozstrzygana w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych z art. 180–181 KPA. Uwagi końcowe podsumowują rozdział drugi.

Rozdział trzeci to *Wartości procesowe i ich źródła a postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe*. Pierwsze tło stanowi charakterystyka klasycznej i postklasycznej teorii procesu, które nie są uporządkowanymi teoriami naukowymi, a raczej można im przypisać walor zbioru tez i postulatów, odnoszących się do pożądaných dróg legitymizacji procesu. Są to zatem podstawowe cele i wartości, przez pryzmat których jest on postrzegany. Pojęcie i funkcje wartości procesowych to kolejne zagadnienie. Ciekawe przeprowadzenie czytelnika przez problematykę katalogu wartości procesowych, które mają charakter uniwersalny i w założeniu odnoszą się do wszystkich postępowań regulowanych prawem: administracyjnych, sądowych, a także same klasyfikacje wartości procesowych powodują, że wartości te mogą być ujmowane jako wartości procesu stosowania prawa. Odnosząc się zaś do dwóch funkcji wartości procesowych: (1) służą kierunkowaniu procesu stanowienia przepisów prawa dotyczących postępowań przed organami władzy publicznej, (2) tworzą wzorzec do dokonywania oceny obowiązujących regulacji procesowych oraz procesu ich stosowania, mogą być one stosowane do analizy regulacji składających się na postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Intersujący jest także fragment dotyczący teoretycznych źródeł wartości procesowych, które – na gruncie prawa i postępowania administracyjnego – należy wiązać z ideą sprawiedliwości proceduralnej, prawem do dobrej administracji czy wywodzącą się z amerykańskiego prawa administracyjnego klauzulą *procedural due proces*. Zdaniem autora „[w]ymienione koncepcje są względnie utrwalone, posiadają wiele wspólnych składników, a przede wszystkim – zakładają ocenę prawa procesowego w kategoriach wartości. W dużej mierze sprowadzają się one zresztą do ustanowienia katalogu wartości procesowych (wymogów, standardów), którym mają odpowiadać regulacje postępowań normowanych prawem. Idee te posiadają przy tym zróżnicowane uzasadnienia: od określonej koncepcji sprawiedliwości, przez przyrodzoną godność człowieka po dążenie do zapewnienia właściwej ochrony wolności i praw jednostki. Ujmowane łącznie pozwalają przyjąć, że współcześnie istnieje możliwość rekonstrukcji na podstawie norm prawnych i społecznych oczekiwań wobec prawa pewnej spójnej miary do oceny regulacji z zakresu postępowania administracyjnego i praktyki jej stosowania” (s. 126). W rozdziale zawarto także normatywne źródła koncepcji wartości procesowych. Pomysłodawca książki przedstawia tu koncepcje teoretyczne stanowiące w dużej mierze zbiór postulatów wobec treści prawa i praktyki jego stosowania. Przy czym zwraca uwagę, że „[m]ożna je jednak ujmować jako element norm prawnych, które stanowią część polskiego systemu prawa, a zatem w sposób wiążący określają uprawnienia i obowiązki jednostek oraz zadania i kompetencje organów władzy publicznej” (s. 133). W tym kontekście wskazuje się na normy Konstytucji i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego publicznego. Analizie poddano zatem zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady szczegółowe: zasadę prawa do procesu (art. 45 Konstytucji) i zasadę zupełności proceduralnej (art. 6 Konstytucji), prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także prawo do sądu (art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Uwagi końcowe zamykają rozdział trzeci.

Rozdział czwarty to *Podmioty postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Autor otwiera wywody wprowadzające do tej części książki pojęciem podmiotów postępowania z podziałem ich rozumienia na dwa sposoby: szeroko i wąsko. Ponieważ w tym opracowaniu pojęcie podmiotów postępowania będzie używane w drugim znaczeniu, czyli wąskim, warto wskazać, że ujęcie to „[...] nie odwołuje się do związku między bytem postępowania a obecnością w nim określonych podmiotów. Koncepcja ta zakłada, że podmiotem postępowania jest każda jednostka, której przepisy prawa przypisują określone uprawnienia lub obowiązki w toku danego postępowania lub bezpośrednio w związku z nim. W tym ujęciu podmiotami postępowania są nie tylko strona i organ administracji publicznej, ale także inne osoby, np. świadkowie, biegli, organ współdziałający czy podmioty, na których z mocy przepisów prawa spoczywa w danym postępowaniu obowiązek dostarczania dowodów i materiałów niezbędnych do załatwienia sprawy. Mowa tu więc zarówno o podmiotach, bez których postępowanie nie może się toczyć, jak i takich, których obecność nie stanowi warunku w tym zakresie. Podmioty te niekiedy określane są mianem «podmiotów fakultatywnych» (podmioty na prawach strony) i «uczestników postępowania» (pozostałe podmioty)” (s. 154). W monografii mocno akcentuje się, że „[s]zczególną cechą postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jest występowanie wielu innych niż zainteresowany (strona) i organ rentowy podmiotów, którym można przypisać określone uprawnienia i obowiązki procesowe”. Dlatego dla czytelnika niezwykle cenna będzie zaproponowana przez autora klasyfikacja tych podmiotów, która wyznaczyła porządek dalszych rozważań. Zgodnie z tym szczegółowej analizie poddano najpierw pierwszą grupę – podmioty główne, czyli te, bez których – w sensie prawnoprosesowym – postępowanie nie może się toczyć. Jest to zatem organ rentowy, w stosunku do którego ujęto badania nad: (1) samą rekonstrukcją tego pojęcia na gruncie zarówno KPA, przepisów normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, jak i przepisów prawa cywilnego, (2) właściwością organu rentowego z uwzględnieniem szczególnej cechy tego postępowania, dotyczącej sposobu określenia właściwości miejscowej organu rentowego i szerokie zastosowanie właściwości delegacyjnej. W ramach podmiotów głównych badaniom poddano także regulacje prawne dotyczące zainteresowanego (strony), przy czym w książce zaznacza się, że „[p]rzepisy szczególne normujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, inaczej niż regulacje dotyczące ogólnego postępowania administracyjnego, nie posługują się pojęciem strony. W unormowaniach tych zamiennie i w sposób pozbawiony konsekwencji występują dwa określenia: «zainteresowany» i «osoba zainteresowana», a także jednostkowo – pojęcie «osoba ubiegająca się o świadczenie»” (s. 164). Poza tym są to także osoby uprawnione do niezrealizowanych świadczeń (strony). Drugą grupę stanowią podmioty poboczne, czyli pozostałe podmioty, którym można przypisać w postępowaniu określone uprawnienia lub obowiązki. Są to: (1) lekarze orzecznicy ZUS i komisje lekarskie ZUS, (2) organy administracji publicznej współdziałające z organem rentowym: (a) współdziałające materialnie z organem rentowym, (b) udzielające pomocy i informacji organowi rentowemu, (c) udzielające pomocy prawnej organowi rentowemu, (d) instytucje zagraniczne, (3) pracodawcy i inni płatnicy składek. Poza tym, jak wynika z przytoczonej klasyfikacji, są to także inne

podmioty uboczne występujące w ogólnym postępowaniu administracyjnym: świadek, biegły, podmiot na prawach strony (organizacja społeczna, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), jednakże nie są one poddawane w monografii dalszym badaniom. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego przeglądu literatury, a zarazem wielość treści wypełniających rozdział czwarty warto w ramach podsumowania odnieść się nieco więcej do uwag końcowych. Otóż „[u]kład podmiotowy postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe jest złożony. Jego zasadnicza struktura obejmuje kategorie podmiotów, które występują również w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W jego regulacji można bowiem wskazać zarówno podmioty główne, jak i podmioty uboczne. Podmioty główne ukształtowane zostały w sposób zbliżony do odpowiadających im rozwiązań ogólnego postępowania administracyjnego. Sposób wyznaczenia zainteresowanego w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe nie odbiega od zasady wyrażonej w art. 28 KPA. [...] Pozycja zainteresowanego w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe ma jednak pewne cechy szczególne, odróżniające ją od strony w postępowaniu administracyjnym. Mowa tu o przypisaniu mu szeregu obowiązków, które zakładają aktywną rolę zainteresowanego w postępowaniu wyjaśniającym. Organ rentowy zaś – choć jest podmiotem o szczególnym usytuowaniu prawnym, właściwym jedynie dla postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe – mieści się w pojęciu organu administracji publicznej, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 1–2 KPA. [...] Podmioty uboczne występują nie tylko w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, ale także – w ogólnym postępowaniu administracyjnym i wielu administracyjnych postępowaniach szczególnych. W postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe katalog tych podmiotów jest jednak znacznie szerszy niż w innych postępowaniach. Zróznicowana jest też ich rola. Można wskazać cztery zasadnicze funkcje: (1) wiążące ustalanie określonych okoliczności faktycznych, do których stwierdzenia niezbędna jest wiedza specjalistyczna (lekarze orzecznicy, komisje lekarskie ZUS); (2) umożliwienie organowi rentowemu lub zainteresowanemu prawidłowego wywiązania się z ich powinności w toku postępowania wyjaśniającego (organy administracji publicznej udzielające pomocy i informacji organowi rentowemu, udzielające pomocy prawnej organowi rentowemu, instytucje zagraniczne, pracodawcy i inni płatnicy składek), a w konsekwencji – zagwarantowanie pełnego, prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy o świadczenie; (3) dostarczanie spostrzeżeń o charakterze dowodów (świadek, biegły); (4) ochrona praworządności, interesu społecznego i innych interesów prawnie chronionych (podmioty na prawach strony)” (s. 204).

Rozdział piąty to *Faza wszczęcia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. W tym zakresie odniesiono się do pojęcia wszczęcia postępowania i jego skutków. Warto tu odnotować, że „[w]szczęcie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe nie przybiera formy zewnętrznego aktu, którego rozstrzygnięcie wprost deklarowałoby to zdarzenie. W istocie więc wszczęcie postępowania stanowi pewien moment czasowy, z którym następują skutki prawne, pozwalające przyjąć, że w określonej sprawie toczy się postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Z tego powodu wszczęcie postępowania można scharakteryzować, przypisując mu cztery zasadnicze skutki” (s. 205). I tak: (1) wszczęcie postępowania rodzi obowiązek stosowania do wszystkich czynności podejmowanych w sprawie przepisów

normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe, (2) z chwilą wszczęcia postępowania dochodzi do nawiązania stosunku administracyjnoprawnego o charakterze procesowym w relacji organ rentowy a zainteresowany (strona), (3) wszczęcie postępowania tworzy stan zawisłości sprawy, (4) w sytuacji gdy sprawa dotyczy świadczenia emerytalno-rentowego, o którym organ rentowy już w przeszłości rozstrzygał w drodze prawomocnej decyzji, wszczęcie postępowania powoduje rozpoczęcie biegu terminu załatwienia spraw. Dalsze wywody poświęcono wszczęciu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, które podzielono na to prowadzone: (1) na wniosek, co jest zasadą w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, a także (2) z urzędu, czyli wówczas, gdy organ rentowy wszczyna postępowanie na podstawie posiadanych informacji, które uzyskał samodzielnie (z analizy akt sprawy, innych spraw lub innych zgromadzonych danych) lub zostały mu dostarczone przez inne podmioty. Fragment ten jest niezwykle szczegółowy, zawiera bowiem szereg analiz przepisów i procedur z nich wynikających. Ponadto rozdział ten zawiera zagadnienie odmowy wszczęcia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor także tutaj wnikliwie bada instytucję odmowy i dlatego wypada choć podać, że w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe podstawy odmowy wszczęcia postępowania zostały określone dość szeroko. Można je podzielić na dwie kategorie: (1) podstawy ogólne, na które składają się okoliczności uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania wskazane w KPA, (2) podstawy szczególne, które obejmują okoliczności przewidziane jako przesłanki takiego rozstrzygnięcia w przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Co więcej, „[w] literaturze przedmiotu konstrukcja odmowy wszczęcia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe budzi pewne zastrzeżenia. Wskazuje się w szczególności, że może ona znaleźć zastosowanie nie tylko na etapie wstępnej oceny wniosku o świadczenie, ale także – już w toku postępowania wyjaśniającego, gdy organ rentowy stwierdzi, że do wniosku nie dołączono wszystkich dokumentów niezbędnych do rozstrzygnięcia spraw” (s. 223). Z uwag końcowych warto przytoczyć zdanie, według którego „[f]aza wszczęcia postępowania obejmuje ogół przewidzianych przez przepisy prawa działań podejmowanych przez organ procesowy, stronę i inne podmioty, związanych z rozpoczęciem sformalizowanego ciągu czynności prowadzących do rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki w formie aktu administracyjnego” (s. 224). Postępowanie to wszczynane jest zasadniczo na wniosek i jest rozbudowane, natomiast tryb wszczęcia z urzędu stanowi wyjątek, a regulacje są dość skromne.

Rozdział szósty to *Faza rozpoznawcza postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Czytelnik w ramach tego rozbudowanego rozdziału odnajdzie na początku odniesienia do systemu środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Zdaniem autora „[p]rzez system należy rozumieć układ powiązanych ze sobą elementów, który ma określoną budowę i stanowi uporządkowaną całość. Środkiem dowodowym jest zaś nośnik informacji, który pozwala na przekonanie organu o istnieniu lub nieistnieniu określonych faktów, względnie prawdziwości lub nieprawdziwości twierdzeń o faktach. [...] Na tym tle można przyjąć, że system środków dowodowych w danym postępowaniu to możliwe do scharakteryzowania za pomocą pewnych wspólnych, uogólnionych

cech: katalog dowodów, relacje między nimi, ich właściwości oraz zakres wykorzystania” (s. 227). Ponieważ przedmiotem zainteresowania jest system środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, w monografii po pierwsze zaprezentowano zwięzłą charakterystykę poszczególnych dowodów lub ich grup, a w dalszej – wspólne cechy ich regulacji prawnej. Taki porządek rozważań, jak również analiza przepisów postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe stanowi także podwaliny pod wyróżnienie dopuszczalnych w nim dowodów i ich kategorii. Dalsze fragmenty książki oparto na tym podziale. Czytelnik uzyska zatem wiedzę na temat dowodu z konta ubezpieczonego. Kolejną omawiana kategoria to dowód z dokumentu, w ramach którego wyróżnia się dowód z dokumentu kwalifikowanego, w tym dowód: z orzeczenia lekarza orzecznika ZUS (komisji lekarskiej ZUS), z decyzji administracyjnej, z orzeczenia sądu, z odpisu aktu stanu cywilnego, z dokumentu potwierdzającego tożsamość, z legitymacji ubezpieczeniowej, ze świadectwa pracy i z umowy o pracę. Dowód z dokumentu stanowi także dowód z innego dokumentu nazwanego, w ramach którego wyróżnia się dowód z: zaświadczenia, legitymacji służbowej, legitymacji związku zawodowego, rachunków poniesionych kosztów pogrzebu, poświadczony za zgodność z oryginałem kopii dokumentu. Do dowodu z dokumentu należy także zaliczyć dowód z dokumentu nienazwanego. Jeszcze inna kategoria dotyczy dowodu z oświadczenia i dowodu z zeznań świadka. Wreszcie ostatnią kategorią są dodatkowe dowody, takie jak dowód: z dokumentu, z zeznań świadka, z opinii biegłego, z oględzin, z przesłuchania strony, inne dowody zgodne z prawem. Warto zauważyć, że analizowany katalog dowodów, których przeprowadzenie jest dopuszczalne w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, ma rozbudowany charakter. Przesłanki ustalenia uprawnień do poszczególnych świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości są bowiem zróżnicowane. Ponadto znaczna część dowodów możliwych do przeprowadzenia w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe służy odzwierciedleniu przebiegu aktywności zawodowej i innej aktywności ekonomicznej zainteresowanego (strony), która ma wpływ na ustalenie prawa do świadczenia, a także jego wysokość. Kolejne zagadnienie dotyczy próby uporządkowania systemu środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor, korzystając z różnych podziałów klasyfikacji środków dowodowych z odwołaniem się do zróżnicowanych kryteriów, poprzez nadanie im uniwersalnego charakteru porządkuje środki dowodowe w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe i konstruuje cztery ich kryteria: (1) regulacje prawne środków dowodowych pozwalają na przeprowadzenie podziału na dowody nazwane i dowody nienazwane, (2) dopuszczalność przeprowadzenia danego środka dowodowego umożliwia dokonanie podziału dowodów na podstawowe i posiłkowe, (3) rodzaj źródła informacji daje możliwość wyodrębnienia dowodów osobowych i rzeczowych, (4) sposób zetknięcia się organu z faktem będącym przedmiotem dowodu umożliwia wyodrębnienie dowodów bezpośrednich i pośrednich. Poza tym w rozdziale szóstym wskazano i wyodrębniono cechy systemu środków dowodowych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, które odróżniają w tym zakresie to postępowanie od ogólnego postępowania administracyjnego. Są to: (1) względnie zamknięty katalog dowodów o ograniczonym zakresie mocy dowodowej, (2) preferowany charakter dowodu z konta ubezpieczonego i dowodu

z dokumentu, (3) oportunizm dowodowy, (4) elementy legalnej oceny dowodów. Każdą z nich w książce omówiono odrębnie. Równie ciekawym fragmentem jest ten poświęcony ciężarowi dowodu w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Punktem wyjścia są rozważania dotyczące pojęcia ciężaru dowodu jako podstawowego pojęcia nauk prawnych i stanowiącego przedmiot refleksji różnych ich dziedzin z przyjęciem założenia, że pojęcie to nie jest jednolite. W odniesieniu już wprost do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe stwierdzono, że „[...] formalny ciężar dowodu nie jest unormowany w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe w sposób jednolity. Możliwe jest jednak wskazanie dwóch podstawowych sytuacji, którym odpowiadają określone reguły rozkładu ciężaru dowodu. Zostały one wyróżnione według kryterium trybu wszczęcia postępowania (z urzędu, na wniosek). Takie zróżnicowanie odpowiada odmiennym wartościom leżącym u podstaw aktywności dowodowej strony i organu. Można bowiem przyjąć, że w postępowaniach wszczynanych na wniosek konieczność dostarczania środków dowodowych wynika z dążenia do ochrony interesów wnioskodawcy lub interesów, które reprezentuje, zaś w postępowaniach prowadzonych z urzędu – co do zasady z potrzeby ochrony interesu publicznego i praworządności” (s. 306). W monografii poddano także wyczerpującym analizom postanowienia w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor, sumując wiele sformułowanych w literaturze przedmiotu definicji i charakterystyk postanowienia, wykazuje, że w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe mają one jednak nieco odmienną rolę niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wynika to z faktu, że w przedmiotowym postępowaniu, znaczenie postanowienia determinuje: (1) jednoinstancyjność postępowania, (2) wyłączenie możliwości wydawania postanowień kończących postępowanie. Poza tym wskazuje dwie zasadnicze cechy postanowień jako rodzaju aktu administracyjnego wydawanego w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe: (1) występują tu wyłącznie postanowienia o ściśle procesowym charakterze, które nie tylko nie załatwiają sprawy co do istoty, ale nie mają także wpływu na możliwość wydania takiego rozstrzygnięcia w danym postępowaniu i nie wywołują skutków dla jego bytu, (2) w tym postępowaniu wszystkie postanowienia mają charakter ostateczny i prawomocny. Uwagi końcowe zamykają wywody.

Rozdział siódmy to *Faza zakończenia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. W tym fragmencie uwagę skupiono na terminach załatwiania spraw w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Przy czym najpierw odniesiono się do pojęcia i funkcji terminu załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym. Kolejna kwestia to rodzaje terminów załatwiania spraw w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Ponieważ w ramach tego postępowania można wyodrębnić dwa rodzaje terminów załatwiania spraw: termin załatwienia sprawy po raz pierwszy i termin załatwienia sprawy po raz kolejny, autor we wskazanej kolejności poddaje je analizie i ocenie z uwzględnieniem regulacji prawnych, poglądów literatury przedmiotu i orzecznictwa. Następnym punktem poświęcono decyzji organu rentowego. We wprowadzeniu do tego zagadnienia podkreśla się, że przepisy dotyczące świadczeń emerytalno-rentowych, określając rodzajowo akt kończący postępowanie, posługują się pojęciem decyzji w sprawach świadczeń, decyzji w sprawie świadczenia lub decyzji organu rentowego. W literaturze przedmiotu decyzje te

określa się zaś niekiedy mianem decyzji rentowej lub aktu rentowego. Kolejno scharakteryzowano typy decyzji organu rentowego. Ważne w tym zakresie jest, że „[a]naliza przypadków, w których przepisy normujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przewidują wydanie decyzji, pozwala wyodrębnić, ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia, trzy zasadnicze grupy tych aktów. Są to: (1) decyzje rozstrzygające o prawie do świadczenia i jego wysokości, (2) decyzje rozstrzygające o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia, (3) decyzje kończące postępowanie w inny sposób” (s. 328). Dalsze wywody dotyczące tych decyzji przeprowadzono na podstawie ujętego w książce i podanego tu podziału. Autor wyczerpująco zbadał ponadto decyzję organu rentowego jako wypowiedź normowaną przez przepisy prawa. Ponieważ elementy, które zawiera decyzja wydawana w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, są zróżnicowane w zależności od przedmiotu załatwianej w nim sprawy, ciekawy jest ich podział na dwie grupy: decyzje o strukturze ogólnej, zdeterminowanej wyłącznie przepisami KPA oraz decyzje o strukturze szczególnej, która określona jest przepisami zarówno KPA, jak i u.e.r. Następnie zbadano ten drugi typ decyzji, do których należą: decyzje ustalające prawo do świadczeń z wyjątkiem zasiłku pogrzebowego, decyzje ustalające prawo do zasiłku pogrzebowego, decyzje zawieszające prawo do świadczenia i decyzje wstrzymujące wypłatę świadczenia, a także decyzje dotyczące waloryzacji emerytur i rent. W opracowaniu omówiono także charakter prawny decyzji organu rentowego i zaproponowano „[d]efinicję decyzji wydawanej w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe (decyzji organu rentowego), która określa podstawowe właściwości tego aktu: jest to wydawany przez organ rentowy w szczególnym postępowaniu administracyjnym (postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe) akt administracyjny formalny o kwalifikowanej strukturze, który – kończąc to postępowanie w całości lub w części – rozstrzyga o prawie do świadczenia emerytalno-rentowego i jego wysokości, zakresie i możliwości wykonywania lub kończy postępowanie w inny sposób” (s. 346). Autor podaje także różnice pomiędzy decyzją organu rentowego a decyzją wydawaną w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Informacja o możliwości ubiegania się o inne świadczenie to kolejne zagadnienie. W książce podnosi się, że „[c]zęścią składową decyzji odmawiającej prawa do świadczenia może być także informacja o możliwości ubiegania się przez zainteresowanego (stronę) o inne świadczenie emerytalno-rentowe lub świadczenie ustalone przez organ rentowy na podstawie odrębnych przepisów [...]. Obowiązek zamieszczenia tej informacji w decyzji nie wynika wprost z przepisów normujących postępowanie o świadczenie emerytalno-rentowe. Wskazują one jednak wprost, że powinna ona być udzielona równoległe z wydaniem decyzji odmownej. Pozwala to przyjąć, że informacja ta może znajdować się zarówno w samej decyzji, jak i zostać zamieszczona w odrębnym piśmie. Informacja ta jest bezpośrednio związana z rozstrzygnięciem decyzji organu rentowego i momentem jej wydania. Z tego powodu optymalnym rozwiązaniem jest ujmowanie tej informacji jako części decyzji” (s. 347). Rozdział siódmy zawiera także wywody dotyczące umorzenia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Czytelnik odnajdzie tu analizy w zakresie konstrukcji umorzenia postępowania administracyjnego. Ze względu jednak na podjętą problematykę ważne są badania odnoszące się do konstrukcji umorzenia postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Warty podkreślenia

jest, że „[w] postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe umorzenie postępowania ma charakter częściowo odrębny od rozwiązań przyjętych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Odrębności te przejawiają się przede wszystkim w odniesieniu do podstaw umorzenia postępowania” (s. 351). Stąd w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe można wyróżnić dwie ich grupy: (1) podstawy ogólne (obejmują zdarzenia stanowiące obligatoryjne przesłanki umorzenia postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym – bezprzedmiotowość podmiotowa i przedmiotowa) oraz (2) podstawy szczególne (odnoszą się do okoliczności wskazanych wprost jako podstawy umorzenia postępowania w przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe – są to śmierć osoby ubiegającej się o świadczenie i wycofanie wniosku o emeryturę lub rentę. Co istotne, szczegółowa treść i skutki podstaw szczególnych odbiegają od właściwości analogicznych okoliczności, które występują w ogólnym postępowaniu administracyjnym). Uwagi końcowe podsumowują rozważania zawarte w rozdziale siódmym.

Rozdział ósmy to *Faza weryfikacyjna: weryfikacja decyzji organu rentowego w postępowaniu odwoławczym*. Ważne tu są zawarte już na początku tego rozdziału spostrzeżenia autora ujęte w ramach pojęcia i zróżnicowania drogi odwoławczej w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe. Wedle nich „[p]rzez drogę odwoławczą należy rozumieć przewidzianą przez przepisy prawa możliwość zaskarżenia określonego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej przez podmiot, którego uprawnień lub obowiązków ono dotyczy, wraz z postępowaniem zmierzającym do weryfikacji tego rozstrzygnięcia. Tak rozumiana droga odwoławcza od rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe została ukształtowana w oparciu o dwa podstawowe założenia” (s. 359). I tak: (1) droga odwoławcza przysługuje wyłącznie od decyzji organu rentowego, (2) droga odwoławcza ma dualistyczny charakter. Uwagi te są niezwykle istotne, ponieważ zgodnie z nimi autor prowadzi dalsze dywagacje. Czytelnika zainteresuje zapewne droga odwoławcza od decyzji w sprawach przyznania lub odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku. W jej ramach analizom poddano bowiem świadczenia w drodze wyjątku i charakter decyzji w sprawach ich przyznania lub odmowy przyznania. Ponadto założenia drogi odwoławczej od decyzji przyznających świadczenie w drodze wyjątku i odmawiających ich przyznania wraz z (1) konstrukcją wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy będącego środkiem prawnym, (2) konstytucyjnymi i (3) ustrojowymi – uwarunkowaniami drogi odwoławczej od decyzji przyznających świadczenie w drodze wyjątku i odmawiających ich przyznania. Kolejna poddana szczegółowym analizom grupa to droga odwoławcza od decyzji w innych sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe niż przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia w drodze wyjątku. W tym kontekście scharakteryzowano ten typ wskazanych decyzji wraz z założeniem drogi odwoławczej od nich (w tym założenia ogólne i odwołanie jako środek prawny). Uwagę zwraca postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe jako postępowanie hybrydowe (postępowania, w których rozstrzygnięcie wydaje najpierw organ administracji publicznej w trybie regulowanym przez przepisy postępowania administracyjnego, a potem weryfikuje to rozstrzygnięcie sąd, w postępowaniu cywilnym), a także postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe a administracyjne postępowania

przedsądowe (prejurersdykcyjne). Autor omawia również konstytucyjne uwarunkowania drogi odwoławczej w innych sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe niż przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia w drodze wyjątku, a także postępowania autokontrolnego wraz z rozstrzygnięciem decyzji autokontrolnej i jej skutków. Wywody dotyczące tej drugiej grupy drogi odwoławczej wzbogaca problematyka wykonania orzeczenia sądu przez organ rentowy. Uwagi końcowe zamykają rozdział ósmy.

Rozdział dziewiąty to *Faza weryfikacyjna: weryfikacja prawomocnych decyzji organu rentowego w trybach nadzwyczajnych postępowania*. W tym fragmencie zawarto zagadnienie systemu weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego. Znaczące są tu ustalenia autora, że „[p]rzepisy normujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przewidują dość szerokie możliwości wzruszania stanu prawnego ukształtowanego prawomocnymi decyzjami organu rentowego. Zakres takich ingerencji jest jednak zróżnicowany w zależności od rodzaju decyzji organu rentowego, wyznaczonego treścią jej rozstrzygnięcia. W dotychczasowych rozważaniach wyróżniono trzy zasadnicze typy decyzji organu rentowego: decyzje rozstrzygające o prawie do świadczenia i jego wysokości, decyzje rozstrzygające o zakresie i możliwości korzystania z prawa do świadczenia oraz decyzje procesowe. Podział ten można odnieść do zakresu dopuszczalnej ingerencji organu rentowego w stan prawny ukształtowany jego decyzją. Z wykorzystaniem tej klasyfikacji należy więc przeprowadzić krótką charakterystykę tych rozwiązań” (s. 405). W tym kontekście w monografii zbadano weryfikację prawomocnych decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia i jego wysokości, a także weryfikację prawomocnych decyzji rozstrzygających o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia oraz decyzji procesowych. Poza tym odniesiono się do pojęcia i cechy trybów nadzwyczajnych postępowania, wreszcie poddano analizie weryfikację prawomocnych decyzji organu rentowego w odniesieniu do pojęcia trybów nadzwyczajnych postępowania. System weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego wzbogaca i porządkuje schemat stanowiący opracowanie własne pomysłodawcy książki. Kolejny punkt rozważań to prawomocność decyzji organu rentowego. Opracowanie zawiera także pojęcie decyzji prawomocnej w postępowaniu administracyjnym z zaznaczeniem, że określenie to występuje zarówno w przepisach KPA, jak i przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Autor wykazuje ponadto cechy szczególne decyzji prawomocnej w tym zakresie, a także duży akcent kładzie na teoretyczną konstrukcję prawomocności w relacji cech decyzji prawomocnej w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Jeszcze innym interesującym zagadnieniem są konstytucyjne ramy weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych. Ponieważ prawomocność orzeczeń sądów i organów administracji publicznej wykazuje ważne związki z regulacją konstytucyjną, w książce nie brakuje odniesień do zasad konstytucyjnych w kontekście regulacji postępowań w trybach nadzwyczajnych, a także uwag dotyczących samych wymogów, którym powinna odpowiadać regulacja postępowań w trybach nadzwyczajnych. Dużo miejsca w monografii poświęcono art. 114 u.e.r., który reguluje kwestie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości. W tym znaczeniu omówiono koncepcję postępowania jako trybu

nadzwyczajnego. Autor szczegółowo przedstawił elementy koncepcji postępowania w trybie nadzwyczajnym, sankcje procesowe i przedmiot postępowań w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych, podstawy weryfikacji decyzji ostatecznych lub prawomocnych wszystko w kontekście regulacji postępowania z art. 114 u.e.r., a także samą koncepcję tegoż postępowania. Czytelnika zainteresują zapewne pozytywne przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji organu rentowego na podstawie art. 114 u.e.r. z uwzględnieniem zagadnień dotyczących: przesłanek wstępnych i merytorycznych, a także wydania decyzji w wyniku przestępstwa, ustalenia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych na podstawie dowodów, które okazały się fałszywe, wydania decyzji na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu rentowego przez osobę pobierającą świadczenie, wydania decyzji w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność, przyznania świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości na skutek błędu organu rentowego, aż wreszcie ciężaru dowodu w wykazaniu przesłanek merytorycznych czy właściwości przesłanek merytorycznych. Skrupulatne badania objęły także negatywne przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji organu rentowego na podstawie art. 114 u.e.r. Uwagę zwraca koncepcja przesłanek negatywnych podzielonych na dwie grupy. Poddano analizie gwarancje procesowe dla zainteresowanego (strony) i tryb prowadzenia postępowania z art. 114 wraz z przepisami normującymi tryb tego postępowania i jego przebieg z fazą wszczęcia, rozpoznawczą i zakończenia postępowania. Zawarto procedurę w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia. Uwagi końcowe sumują rozdział dziewiąty.

Rozdział dziesiąty to *Zasady postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*. Autor w ramach swoistego wprowadzenia swoje analizy rozpoczyna od założeń metodologicznych, w ramach których stwierdza, że w literaturze poszczególnych dziedzin prawa tworzy się i omawia katalogi ich zasad. Jest to dlatego ważne i zasadne, że wywody są prowadzone w kierunku wykazania podejścia badawczego skłaniającego się do wyodrębniania zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. W tym celu rozważania odnosi do dwóch podejść badawczych dotyczących zasad wspomnianego postępowania, w których (1) wskazuje, że ich wyodrębnienie powinno sprowadzać się do wskazania zasad ogólnych KPA, znajdując zastosowanie w tym postępowaniu, a dalej – systemu właściwych dla niego, odrębnych od znanych KPA gwarancji tych zasad, (2) wyodrębnienie zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe powinno nastąpić niezależnie od katalogu zasad ogólnych KPA, czyli sprowadzać się do sformułowania zespołu zasad swoistych wyłącznie dla tego postępowania. Równie interesująco prezentuje definicje zasady postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, funkcje zasad tegoż postępowania, a także same kryteria wyodrębnienia zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Fragmenty te są okraszone wieloma przykładami regulacji prawnych w tym zakresie oraz poglądami doktryny. Autor, konstruując katalog zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, uwzględnił w monografii następujące zasady: (1) skargowości, (2) koncentracji materiału procesowego w chwili wszczęcia postępowania, (3) współdziałania, (4) prawdy formalnej, (5) informacji prawnej, (6) jednoinstancyjności, (7) względnej trwałości decyzji prawomocnych. W opracowaniu czytelnik odnajdzie szczegółowe analizy w tym zakresie, odnoszące się

tak do regulacji prawa, jak i odniesień do poglądów literatury. Uwagi końcowe podsumowują problematykę zawartą w rozdziale dziesiątym.

Ostatni, jedenasty rozdział to *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe w obcych porządkach prawnych a regulacje polskie*. Bez wątplenia rozdział ten uwypukla walor i potrzebę prowadzenia badań prawnoporównawczych. Autor monografii, odnosząc się do różnych poglądów literatury w tym zakresie, a także powołując się na różne modele badań we wskazanym zakresie, ustosunkowuje się do przedmiotu swoich badań, którym jest „[...] regulacja prawna postępowania przed organem administracji publicznej zmierzającego do wydania indywidualnego i konkretnego rozstrzygnięcia o prawie do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, które chroni ryzyko dożycia wieku emerytalnego, niezdolności do pracy lub utraty żywiciela (postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe). Badanie to będzie więc dotyczyć kompleksów norm prawnych, obowiązujących w obcych porządkach prawnych, które składają się na regulację postępowania odpowiadającego polskiemu postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe” (s. 525). Komponuje to także z odpowiedzią na cztery zasadnicze pytania, które odkrywa przed czytelnikiem. Konstatacja to doprowadziła zaś do omówienia (a następnie porównania z unormowaniami polskimi) regulacji dotyczących postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, które obowiązują w Niemczech, Czechach, Słowacji, Estonii i Chorwacji. Przebadano zwłaszcza te rozwiązania, które – na gruncie regulacji polskich – wyznaczają procesową specyfikę postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Uwagi końcowe zamykają rozdział jedenasty.

Zakończenie zamyka wszystkie ujęte w monografii wywody. Warto, a nawet trzeba, przetoczyć tu choć kilka zdań autora. Otóż „[p]ostępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe jest administracyjnym postępowaniem szczególnym. Prowadzi je podmiot, który jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, kończy się ono decyzją administracyjną, a jego bieg regulują w części przepisy KPA. Postępowanie to ma charakter postępowania autonomicznego, do którego stosuje się przepisy KPA. Jego regulacja szczególna jest kompleksowa i samodzielna. Wykazuje ona jednak związek z regulacją ogólnego postępowania administracyjnego. Z jednej strony przepisy KPA znajdują w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Odesłanie to obejmuje głównie przepisy o charakterze techniczno-procesowym i część zasad ogólnych KPA. Pozwala to osiągnąć zupełność proceduralną i odpowiedni poziom ochrony zainteresowanego (strony). Znaczenie przepisów KPA dla postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe wzmacnia okoliczność, że stosuje się je w nim wprost, a nie odpowiednio. Z drugiej strony natomiast przepisy postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe odwołują się do pojęć i konstrukcji znanych ogólnemu postępowaniu administracyjnemu: albo do nich odsyłając, albo je modyfikując. Nawiązania te nie w każdym przypadku są spójne z regulacją ogólnego postępowania administracyjnego (np. odmowa wszczęcia postępowania, umorzenie postępowania). Związki postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe z ogólnym postępowaniem administracyjnym pozwalają jednak ujmować badane postępowanie jako postępowanie administracyjne. Taki zabieg był świadomą decyzją ustawodawcy. Jest ona uzasadniona praktyczną specyfiką rozstrzygania spraw o świadczenia emerytalno-rentowe. Regulacja procesowa, która

uwzględnia właściwe dla postępowania administracyjnego wartości procesowe, gwarantuje bowiem rozpatrywanie tych spraw w sposób prawidłowy, wszechstronny i sprawny oraz zabezpiecza niezbędne uprawnienia zainteresowanego (strony). [...] Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe odpowiada wymogom, które współcześnie można adresować wobec administracyjnego postępowania szczególnego. Stanowi ono przykład uzasadnionej dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że jego regulacja nie powinna podlegać zmianom. Przeciwnie, na tle przepisów obowiązujących w przeszłości i w obcych porządkach prawnych można sformułować szereg postulatów *de lege ferenda*. Wnioski te zostały podane w uwagach końcowych do poszczególnych rozdziałów. Wydaje się jednak, że istnieje szczególna potrzeba rozważenia zmian w modelu weryfikacji decyzji organu rentowego w postępowaniu odwoławczym, ograniczenia przejawów zasady prawdy formalnej, złagodzenia formalizmu postępowania dowodowego oraz poszerzenia możliwości posługiwania się innymi dowodami niż wprost wskazane w przepisach. Niniejsza praca może stanowić punkt wyjścia do dyskusji nad takimi zmianami” (s. 559 i 563).

Książka zawiera wykaz skrótów i skrótowców, który podzielono na trzy części – takie jak: (a) akty prawne, (b) czasopisma i publikatory, (c) organy i instytucje. Ponadto w książce zawarto bogatą bibliografię mieszczącą się na imponującej liczbie 31 stron. Poza tym wykaz aktów normatywnych z podziałem na: (1) Konstytucję, ustawy i dekryty, (2) umowy międzynarodowe, (3) akty prawa Unii Europejskiej, (4) rozporządzenia, (5) inne akty normatywne, (6) zagraniczne akty normatywne (Niemcy, Czechy, Słowacja, Estonia, Chorwacja). Całość wywodów dopełnia także uporządkowany wykaz przywołanych orzeczeń, na który składają się: (1) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, (2) orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (3) orzeczenia Sądu Najwyższego – w tym uchwały, wyroki i postanowienia, (4) orzeczenia sądów apelacyjnych, (5) orzeczenia sądów okręgowych, (6) orzeczenia sądów rejonowych, (7) orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego – w tym uchwały, wyroki, postanowienia, (8) orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych – w tym wyroki i postanowienia. Na końcu monografii znajduje się indeks rzeczowy porządkujący całość przeprowadzonych w niej badań.

Pomimo że autor wprost nie określa adresatów swojej książki wydaje się, że jest ona skierowana do każdego czytelnika zainteresowanego problematyką dotyczącą postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Opracowanie będące monografią prawniczą ma jednocześnie charakter praktycznego poradnika, a nawet stanowi znakomite kompendium wiedzy w zakresie badanej materii. Bez wątplenia lektura ta jest przeznaczona dla wszystkich podmiotów postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, a także pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ze względu na praktyczny jej walor do kręgu adresatów można dodać także radców prawnych czy adwokatów zaangażowanych w postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe reprezentujących strony w postępowaniach w tym zakresie, ponadto sędziów różnych sądów, zwłaszcza sądów administracyjnych, orzekających w tego rodzaju sprawach, a także naukowców, zajmujących się przedmiotowym zagadnieniem i prowadzącymi badania nad postępowaniem o świadczenia emerytalno-rentowe.

Trafne wywody, wyważone stanowiska, skrupulatność i przejrzystość, a przy tym niebываła umiejętność i lekkość w posługiwaniu się logicznym językiem przy dokonywaniu trudnych analiz to tylko niektóre atuty prezentowanej monografii. Wypada zatem oczekiwać kolejnych ciekawych, a zarazem dociekliwych opracowań autorstwa Sebastiana Gajewskiego.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.1.45.9>

* University of Szczecin, Poland | Uniwersytet Szczeciński, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>, e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl.

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

José Vida Fernández, *Artificial Intelligence in Government: Risks and Challenges of Algorithmic Governance in the Administrative State* (Sztuczna inteligencja w rządzeniu. Ryzyka i wyzwania algorytmicznego zarządzania w państwie administracyjnym), „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2023, vol. 30, no. 1, s. 65–95, <https://doi.org/10.2979/gls.2023.a886163>

Jednym z zagadnień wzbudzających wiele emocji w debacie publicznej ostatnich miesięcy jest wykorzystanie sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence* – AI) w różnych obszarach, z uwzględnieniem szans i wyzwań, które takie działanie ze sobą niesie. Dyskusja ta wybrzmiewa także w debacie naukowej w obszarze prawa, aczkolwiek, jak zauważa autor prezentowanego artykułu, większość tych analiz koncentruje się na prawnych aspektach wykorzystania AI w sferze prawa prywatnego, natomiast mniejsze jest zainteresowanie badaczy jej wpływem na sferę publicznoprawną.

Artykuł stanowi częściową odpowiedź na ten specyficzny niedosyt badań, przy czym dąży do dość kompleksowego ujęcia problematyki, omawiając prawne implikacje wykorzystania AI w obszarze władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz w sądownictwie. Ponadto, autor dostrzega, że chociaż każde państwo zmuszone jest konfrontować transformację cyfrową z własną tradycją konstytucyjną i administracyjną, to istnieją pewne wspólne wyzwania związane z wykorzystaniem AI w sferze prawa publicznego, które można uznać za kwestie globalne. Dlatego też celem swej pracy czyni zidentyfikowanie tych problemów poprzez analizę porównawczą tego zjawiska w Stanach Zjednoczonych (USA) i Unii Europejskiej (UE). Artykuł nie jest natomiast próbą znalezienia rozwiązań poszczególnych problemów, gdyż w ocenie autora nie są one wystarczająco dobrze zdefiniowane, aby można było przejść do tego etapu.

Punktem wyjścia rozważań jest omówienie procesu zachodzącego w sferze cyfryzacji, który autor określa jako „nową erę w cyfryzacji”: przejście od idei *e-governement*, a więc sprawowania władzy z wykorzystaniem technologii informatycznych (w szczególności internetu) do idei *i-governement*, która obejmuje także użycie narzędzi sztucznej inteligencji. Wyjaśnia następnie, czym w istocie jest AI, czyniąc to w sposób przystępny dla niespecjalistów w dziedzinie informatyki, koncentrując się przy tym na podejmowanych próbach zdefiniowania tego pojęcia w przepisach prawa. W dalszej kolejności prezentuje aktualne, już funkcjonujące w praktyce sposoby wykorzystywania AI przez władze publiczne. Zauważa przy tym, że sztuczna inteligencja rozprzestrzeniła się w sektorze publicznym „w bardzo fragmentaryczny i niesystematyczny sposób”, choć z drugiej strony jej wykorzystanie w tym kontekście „nie jest poza prawem, ponieważ jest klasyfikowane zgodnie z istniejącymi przepisami”. Autor prezentuje zatem te ramy prawne w kontekście prawa USA oraz UE, stwierdzając, że w USA „nie ma kompleksowego prawodawstwa federalnego

dotyczącego sztucznej inteligencji jako całości”, podobnie jak w UE, choć pojawiają się już „bardzo istotne propozycje”. Na poziomie krajowym (w państwach członkowskich) regulacje w zakresie wykorzystania AI są ocenione jako „bardzo rozdrobnione i słabo rozwinięte”.

Autor zarysowuje ryzyka i zagrożenia, które niesie za sobą korzystanie z AI przez władze publiczne. Wśród pilnie potrzebnych działań wskazuje sprecyzowanie, w jaki sposób sztuczna inteligencja jest i może być stosowana w funkcjach rządowych, a w dalszej kolejności przeanalizowanie: relacji człowiek–AI w podejmowaniu decyzji administracyjnych; kwestii transparentności w tym procesie (w szczególności w zakresie dostępu do danych leżących u podstaw danego rozstrzygnięcia); problemu uzależnienia od podmiotów zewnętrznych będących dostawcami rozwiązań AI; zagadnień odpowiedzialności za decyzje i nadzoru nad wykorzystywaniem sztucznej inteligencji. Celem tych działań ma być zapewnienie ich zgodności z prawem i poszanowanie dla wartości konstytucyjnych.

Autor konkluduje, że wykorzystanie sztucznej inteligencji w rządzeniu państwem „zmienia zasady gry”, a „kluczowym obszarem debaty publicznej i badań akademickich jest dostosowanie istniejących zasad prawa administracyjnego i konstytucyjnego do nowego pola gry”. Na koniec formułuje swoistą przestrożę: „Musimy być czujni na tę transformację i na czas przyjąć niezbędne środki. W przeciwnym razie możemy wkrótce znaleźć się w pułapce racjonalności algorytmów i zatęsknić za ludzką arbitralnością”.

*Agnieszka Narożniak**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.1.45.10>

* WSB Merito University in Poznań | Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-3091-9849>, e-mail: agnieszka.narozniak@merito.pl.

Leah Ndimurwino, Michaela Jahnig, *The Impact of Climate Change in the Southern African Region and Statelessness* (Skutki zmian klimatycznych w regionie Afryki Południowej a zjawisko bezpaństwowości), „African Human Mobility Review” 2022, vol. 8, no. 3, s. 94–128, <https://doi.org/10.14426/ahmr.v8i3.1134>

Artykuł poświęcony jest złożonemu zagadnieniu, jakim jest związek między zmianami klimatycznymi a bezpaństwowością z uwzględnieniem uregulowań prawnych z zakresu prawa międzynarodowego publicznego oraz krajowego. Temat zaprezentowany jest w kontekście sytuacji w rejonie Afryki Południowej.

Region ten już obecnie boryka się z problemami bezpaństwowości, która stanowi zjawisko niepożądane tak z perspektywy dotkniętej nią jednostki, jak i społeczności międzynarodowej. Problemy te są dostrzegane, czego wyraz stanowią realizowane w skali globalnej, regionalnej i krajowej inicjatywy mające na celu promowanie prawa do obywatelstwa oraz położenie kresu bezpaństwowości. Autorki zauważają jednak, że pomimo wielu wysiłków bezpaństwowość pozostaje wciąż aktualnym problemem w Afryce Południowej. Równocześnie, geograficzne położenie regionu sprawia, że należy on do obszarów szczególnie narażonych na narastające negatywne oddziaływania zmian klimatycznych. Te zaś, jak wiadomo, należą już obecnie do istotnych przyczyn migracji wewnętrznych i międzynarodowych. W niedalekiej przyszłości można się spodziewać wzrostu ich znaczenia jako czynnika uruchamiającego procesy migracyjne. Autorki wskazują, w jaki sposób migracje powodowane pośrednio lub bezpośrednio przez zmiany klimatyczne mogą przyczyniać się do narastania problemu bezpaństwowości.

Punktem wyjścia do właściwej analizy jest usystematyzowanie sposobów, w jakich zmiany klimatyczne mogą prowadzić do masowych migracji. Na pierwszy plan wysuwa się podnoszony od dawna w debacie dotyczącej zmian klimatycznych problem podnoszenia się poziomu mórz i prognozowanego zalania nisko położonych państw wyspiarskich. Dalej wskazywane są mniej oczywiste, aczkolwiek nie mniej znaczące przyczyny: formalne określenie danego obszaru jako strefy wysokiego ryzyka niezdatnej do zamieszkania przez ludzi; katastrofy naturalne o gwałtownym przebiegu, takie jak cyklony tropikalne, powodzie itp.; kataklizmy o powolnym przebiegu, takie jak procesy pustyńnienia; konflikty będące skutkiem zmian klimatycznych. Analizując poszczególne scenariusze, autorki zwracają uwagę, że nie zawsze przesiedlenia spowodowane tymi czynnikami będą mieć charakter transgraniczny i trwałe. Ponadto, nawet przesiedlenia transgraniczne o trwałym charakterze nie skutkują automatycznie powstaniem bezpaństwowości lub utratą jakiegokolwiek ochrony przez daną osobę. Jednakże w połączeniu z innymi czynnikami, takimi jak niedostatki w procedurze rejestracji urodzeń, utrata dokumentów tożsamości lub przedłużające się okresy wysiedlenia, ryzyko bezpaństwowości i pozbawienia migrantów ochrony rośnie. Wiele zależy od tego, gdzie znajdzie się dana osoba, ponieważ przepisy prawne w poszczególnych państwach regionu nie są identyczne. Różny jest bowiem zakres związania państw instrumentami z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka, stopień implementacji tych zobowiązań, szczególne rozwiązania w prawodawstwach krajowych w obszarze nabywania obywatelstwa oraz obejmowania ochroną.

Autorki analizują szczegółowo stan prawny w trzech państwach regionu: Republice Południowej Afryki, Mozambiku i Tanzanii. Kraje te zostały wybrane ze względu na ich położenie wzdłuż wybrzeża Oceanu Indyjskiego, a tym samym podatność na różnego rodzaju kataklizmy przyrodnicze, zarówno o gwałtownym, jak i powolnym przebiegu, które mogą skutkować narastaniem omawianych problemów. Analiza uregulowań krajowych w badanych państwach zwieńczona jest bardzo konkretnymi rekomendacjami co do postulowanych zmian pozwalających na stawienie czoła nieuniknionym, jak się wydaje, skutkom zmian klimatycznych w prezentowanym kontekście migracji i obywatelstwa.

Autorki podkreślają jednak w konkluzji, że „zarówno bezpieczeństwo, jak i zmiany klimatyczne to problemy, których nie da się zamknąć w granicach żadnego państwa”, i wskazują, że poszukiwanie rozwiązań wymaga nie tylko działań w skali krajowej, lecz także współpracy regionalnej.

*Agnieszka Narożniak**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.1.45.11>

* WSB Merito University in Poznań | Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-3091-9849>, e-mail: agnieszka.narozniak@merito.pl.

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej „Interes publiczny jako wyznacznik wpływu państwa na gospodarkę i finanse”, Gdańsk, 26–27 października 2023 r.¹

26–27 października 2023 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa poświęcona problematyce interesu publicznego jako wyznaczniku wpływu państwa na gospodarkę i finanse. Wydarzenie miało charakter hybrydowy.

We wspólnym spotkaniu wzięli udział przedstawiciele wiodących ośrodków badawczych z Polski, Czech oraz Niemiec. Należy tu wymienić m.in. Uniwersytet w Gießen, Uniwersytet Masaryka w Brnie, Uniwersytet w Marburgu, Europejski Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Zielonogórski, Uniwersytet Warszawski oraz Uniwersytet Gdański.

Konferencja stanowiła jedno z działań naukowych realizowanych w ramach międzynarodowego grantu naukowego, finansowanego przez MEiN w ramach programu „Doskonała Nauka”. Kierownikiem grantu jest dr hab. Hanna Wolska z Uniwersytetu Gdańskiego. W skład komitetu organizacyjnego konferencji weszli: prof. UG dr hab. Anna Jurkowska-Zeidler, prof. dr hab. Andrzej Powałowski oraz dr hab. Hanna Wolska. Natomiast członkami komitetu naukowego byli: Doc. JUDr Petr Mrkývka, PhD (Uniwersytet Masaryka w Brnie), Prof. Thilo Marauhn (Uniwersytet w Gießen), prof. UW dr hab. Adam Niewiadomski, prof. UW, prof. UŚ dr hab. Ewa Przeszło, prof. UZ dr hab. Ewa Szewczyk, dr hab. Michał Biliński (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), JUDr Johan Schweigl, PhD (Uniwersytet Masaryka w Brnie), Dr. Ayse-Martina Böhringer (Uniwersytet w Gießen), dr Aleksander Jakubowski (Uniwersytet Warszawski), dr Magdalena Jaś-Nowopolska (Uniwersytet w Gießen), dr hab. Agnieszka Piwowarczyk (Uniwersytet Śląski w Katowicach), Dr. Carsten Schirmacher (Uniwersytet w Marburgu), dr Anna Trela (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

¹ Tekst został upubliczniony na stronie internetowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego (<https://prawo.ug.edu.pl/news/114077/relacja-konferencja-miedzynarodowa-pt-interes-publiczny-jako-wyznacznik-wplywu-panstwa-na-gospodarke>) jako efekt konferencji realizowanej w ramach grantu naukowego pt. „Interes publiczny jako wyznacznik wpływu państwa na gospodarkę i finanse”. Projekt finansowany ze środków MEiN, konkurs „Doskonała Nauka – Wsparcie konferencji”.

Symposium rozpoczęło się od oficjalnego powitania uczestników przez Prodziekan ds. Kształcenia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – prof. UG dr hab. Małgorzatę Balwicką-Szczyrbę oraz kierownika projektu – dr hab. Hannę Wolską.

W pierwszej części konferencji wygłoszone zostały trzy wykłady wprowadzające.

Rozpoczął prof. dr Stefan Haack z Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, który w swoim wystąpieniu skupił się na genezie pojęcia interesu publicznego od starożytności po czasy współczesne. Zwrócił też uwagę m.in. na proces rozwoju nauk prawnych prowadzący do wyodrębniania się interesu publicznego oraz interesu prywatnego. Wskazał również na zachodzące obecnie trudności w jednoznacznym określeniu obu tych pojęć i ich wzajemnym przenikaniu się interesów w praktyce.

W drugim wykładzie wprowadzającym prof. UW dr hab. Adam Niewiadomski odniósł się do realizacji zasady poszanowania interesu publicznego w planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich. Prelegent zestawiał ją z konfliktem interesu prywatnego, w tym przede wszystkim ingerencją w prawo własności, a także konfliktem różnych interesów publicznych. Oceniał również rozwiązania prawne dotyczące rekompensaty ekonomicznej za naruszenie interesu prywatnego (prawa własności) w realizacji planistycznego interesu publicznego.

Ostatni wykład wygłosił dr hab. Michał Biliński z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który przedstawił swoje stanowisko w toczącej się przed TSUE sprawie C-333/21, dotyczącej kontrowersyjnego projektu organizacji piłkarskiej Superligi (ESL). W wystąpieniu wskazał, że celem tej inicjatywy jest wypracowanie komercyjnej formuły organizacyjnej rozgrywek piłkarskich, która jednocześnie byłaby niezależna od struktur FIFA i UEFA. Z powyższych względów rozstrzygnięcie zaistniałego między wskazanymi stronami sporu ma istotny wpływ na odpowiedź na pytanie o przyszłość struktury organizacyjnej europejskiej piłki nożnej. W tym przypadku podstawowe znaczenie ma unijne prawo konkurencji i ustalenie katalogu wartości, które mogłyby ewentualnie uzasadniać zgodność ograniczeń stosowanych przez FIFA i UEFA w stosunku do organizatorów ESL z art. 101 i art. 102 TFUE.

Bezpośrednio po przedstawieniu wykładów wprowadzających odbył się pierwszy panel konferencji, który został poświęcony aspektom gospodarczym.

Prof. dr hab. Andrzej Powałowski (podkreślając współautorstwo w przygotowaniu wystąpienia z prof. UŚ dr hab. Ewą Przeszłą) odniósł się przede wszystkim do znaczenia społecznej gospodarki rynkowej. Podkreślił, że wymaga ona wielopłaszczyznowej dbałości o zachowanie jej istoty (standardu) i właściwej równowagi między „urynkowieniem” a „uspołecznieniem”. Zdaniem prelegenta sprzyjać temu powinno określenie treści klauzuli „interesu publicznego”, a w szczególności interesu społecznego. Wskazał, że przy ustalaniu wszelkich okoliczności związanych z funkcjonowaniem społecznej gospodarki rynkowej w interesie publicznym (społecznym) leży powiązanie gospodarki rynkowej z potrzebami społecznymi. Interes publiczny (społeczny) jest jednocześnie przesłanką kształtowania i rozwoju tego, co należy uznać za „gospodarkę społeczną”. Ten sam interes wymaga, aby tworzona gospodarka społeczna była wspierana poprzez udzielanie jej pomocy o charakterze zarówno podmiotowym, jak i funkcjonalnym.

Dr Carsten Schirmmacher z Uniwersytetu w Marburgu zwrócił uwagę, że interes publiczny leżący u podstaw prawa upadłościowego spółek się zmienił. W przeszłości przepisy służyły przede wszystkim wykluczeniu nierentownych spółek z rynku i dystrybucji ich pozostałych aktywów w sposób sprawiedliwy dla wierzycieli. Obecnie nacisk kładzie się na reorganizację upadłych przedsiębiorstw w celu ratowania wpływów podatkowych i miejsc pracy. Niemiecki naukowiec pozytywnie ocenił przedmiotową zmianę zainicjowaną m.in. przez polskiego ustawodawcę, a która teraz dotarła do wszystkich europejskich systemów prawnych.

Wystąpienie Lukasa Faulsticha z Justus-Liebig Uniwersytetu w Gießen dotyczyło problematyki interesu publicznego w odniesieniu do przepisów poświęconych ochronie zdrowia publicznego w Republice Federalnej Niemiec. W szczególności zwrócił on uwagę na unormowania dotyczące wprowadzania przepisów nakazujących stosowanie etykiet żywnościowych typu *Nutri Score*. W intencji ustawodawcy mają doprowadzić one do zmniejszenia się asymetrii wiedzy pomiędzy producentami a konsumentami żywności. Wskazał on jednocześnie na konsekwencje wprowadzenia tychże etykiet w świetle praw fundamentalnych oraz konstytucyjnych środków ochronnych.

Dr Anna Trela z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odniosła się do nowej instytucji uregulowanej w ustawie Prawo przedsiębiorców, jaką jest „prawo do popełnienia błędu”. Wskazała, że instytucja stanowi jeden z przejawów ograniczenia obowiązków regulacyjnych. Ustawodawca uznał, że początkujący przedsiębiorcy popełniają błędy nieintencjonalne, które w istocie nie zagrażają interesom innych podmiotów prawa ani nie godzą w kwestie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prelegentka odniosła się także do pojmowania interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym i w tym kontekście scharakteryzowała instytucję „prawa do błędu”, który może popełnić przedsiębiorca w okresie 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej. Autorka w dalszej części referatu porównała rozwiązania obowiązujące w prawie polskim z rozwiązaniami francuskimi, w których prawo do błędu dotyczy różnych kategorii podmiotów, nie tylko przedsiębiorców.

Na zakończenie tej części panelu prof. UŁ dr hab. Monika Król przedstawiła kilka uwag w zakresie interesu publicznego jako standardu w prawie ochrony środowiska. Następnie na zakończenie panelu odbyła się dyskusja.

Po przerwie, do kolejnego panelu przystąpili prelegenci, którzy przedstawili swoje uwagi na temat interesu publicznego w prawie energetycznym.

Eva-Maria Thierjung z Uniwersytetu w Greifswaldzie podkreśliła ścisłą korelację między „ambicjami” regulacyjnymi rządu a stosowaniem opartego na wartościach terminu „interes publiczny”. Jest to szczególnie istotne w dziedzinie prawa energetycznego, które jest wyjątkowo podatne na polityczne naciski. Zwróciła również uwagę na niedawne reformy w Niemczech i na poziomie europejskim w dziedzinie energii odnawialnej (OZE) w sektorze energii elektrycznej. W swojej wypowiedzi wskazała również, iż działania na rzecz OZE są kwalifikowane jako „nadrzędny interes publiczny”.

Dr Magdalena Jaś-Nowopolska z Uniwersytetu w Gießen nawiązała z kolei do znaczenia kwalifikacji dostaw energii jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w dobie obserwowanego w ostatnim czasie wzrostu cen energii.

Zaprezentowała wybrane działania i środki podejmowane zarówno na poziomie unijnym, jak i w Republice Federalnej Niemiec mające na celu uwolnienie odbiorców końcowych od wysokich cen, a z drugiej strony stworzenie zachęty do oszczędzania energii elektrycznej.

Na zakończenie panelu dr hab. Hanna Wolska z Uniwersytetu Gdańskiego przedstawiła kilka uwag na temat możliwości nakazania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kontynuowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo energetyczne pomimo wygaśnięcia koncesji. Zdaniem prelegentki jest to regulacja szczególnie, związana z koniecznością zapewnienia ciągłości dostaw i ochrony odbiorców usług energetycznych, gdy wymaga tego interes społeczny. Regulacja ta przewiduje zatem wyjątek od zasady swobody podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Po tym wystąpieniu nastąpiła dyskusja kończąca panel.

Pierwszy dzień konferencji podsumowany został wystąpieniem prof. UZ dr hab. Ewy Szewczyk. Oprócz nawiązania do najważniejszych wygłoszonych też podkreśliła, że pojęcie interesu publicznego pojawia się w różnych gałęziach prawa. Stąd też analiza tego pojęcia wskazuje, że wyraźnie zauważalny jest brak konsensusu co do tego, czym on dokładnie jest. Zgodność panuje jedynie co do tego, że klauzula interesu publicznego jest zaliczana do klauzul o charakterze zasadniczym, a zatem jest to pojęcie przydatne, służące uelastycznieniu prawa.

27 października 2023 r. odbył się drugi dzień konferencji, który składał się z trzech paneli odnoszących się do aspektów finansowych. W pierwszym panelu wygłoszone zostały trzy referaty.

Dr Małgorzata Wróblewska z Uniwersytetu WSB Merito w Gdańsku w wystąpieniu pt. *WTO attitudes to the protection of public interest on Green Energy* przedstawiła mechanizm CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) będący instrumentem prawnym nakierowanym na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Prelegentka zaznaczyła, że jego wprowadzenie wiąże się z dużymi kontrowersjami jako potencjalnej bariery w handlu i że CBAM stanowi przykład zupełnie innego rozumienia interesu publicznego przez Unię Europejską i Światową Organizację Handlu.

JUDr Michal Janovec, PhD z Uniwersytetu Masaryka w Brnie wygłosił referat *Public interest as a key for saving the banks in problems*. W swoim wystąpieniu prześledził rozwój unormowań dotyczących państwowej interwencji w system bankowy, poczynawszy od 2007 r. i zaistnienia światowego kryzysu finansowego. Prelegent uznał, że zachodzi potrzeba utworzenia regulacji sprawniej odpowiadających na sytuacje kryzysowe w zakresie finansów oraz na koordynację pomocy dla banków. Jednocześnie podkreślił, że przejawem interesu publicznego może być dbałość o stabilność i przewidywalność sektora bankowego.

JUDr Johan Schweigl, PhD odniósł się do koncepcji stabilności finansowej i jej znaczenia dla interesu publicznego, w szczególności w kontekście Unii Europejskiej (UE). Czeski naukowiec podkreślił kluczową rolę stabilności finansowej w zapewnianiu gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom dostępu do kredytów oraz promowaniu wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i podnoszenia standardów życia. Argumentował, że utrzymanie stabilności finansowej jest kluczowym obowiązkiem banków centralnych i regulatorów finansowych oraz jest niezbędne do osiągnięcia szerszych celów. W konkluzjach wskazał, że potrzebne są dalsze multidyscyplinarne badania, aby w pełni zrozumieć złożone interakcje między

różnymi elementami ram stabilności finansowej w UE i opracować skuteczniejsze polityki utrzymania stabilności finansowej. Po wystąpieniu nastąpiła dyskusja na zakończenie panelu.

Po przerwie, do drugiego panelu przystąpili: dr Mgr. Damian Czudek, PhD z Uniwersytetu Masaryka w Brnie, dr Damian Cyman z Uniwersytetu Gdańskiego oraz dr Cam-Duc Au z Uniwersytetu Nauk Stosowanych Ekonomii i Zarządzania w Essen.

Pierwszy z wymienionych prelegentów przedstawił wybrane atrybuty interesu publicznego w ramach realizacji kontroli finansów publicznych. Opierał się on na hipotezie, że kontrola może być uznana za legalną i zgodną z prawem tylko wtedy, gdy jest należycie uzasadniona ochroną określonego interesu publicznego. Z perspektywy interpretacyjnej istotne jest rozstrzygnięcie konfliktu, nawet potencjalnego, czy to z interesem prywatnym czy ewentualnie z innym interesem publicznym.

Dr Damian Cyman zwrócił uwagę na kwestię wpływu interesu publicznego na regulację rynku finansowego. Przedstawił podstawowe wyzwania dla regulatorów związane z dynamicznym rozwojem tego obszaru gospodarki. Podkreślił szczególnie rolę stabilności tego segmentu finansów, który stał się swego rodzaju dobrem publicznym podlegającym szczególnej ochronie.

Dr Cam-Duc Au zaprezentował przegląd studium przypadku Niemiec z jego inicjatywami regulacyjnymi dotyczącymi możliwego wpływu rządu na aktywa kryptograficzne w finansach. Wskazał, że regulacja wykazuje odpowiednie tendencje do wspierania innowacji i adaptacji aktywów cyfrowych, takich jak kryptopapiery wartościowe lub kryptowaluty. Można to głównie określić jako tworzenie ram prawnych na rzecz ochrony konsumentów, zmniejszając w ten sposób ryzyko operacyjne i reputacyjne dla firm finansowych zaangażowanych w działalność związaną z aktywami cyfrowymi. Po tym wystąpieniu prelegenci rozpoczęli dyskusję nad zagadnieniami przedstawionymi podczas panelu.

Po przerwie, do trzeciego panelu przystąpili: Mgr. Michał Błażek, PhD i JUDr. Michał Smejkał, PhD z Uniwersytetu Masaryka w Brnie, oraz naukowcy z Uniwersytetu Gdańskiego – dr hab. Przemysław Panfil, dr Łukasz Kielin oraz prof. UG dr hab. Anna Jurkowska-Zeidler.

Naukowcy z Uniwersytetu Masaryka w Brnie zaprezentowali ochronę dochodów pracowników jako jedną z wielu interesów publicznych realizowanych przez państwo. Przedstawili materialne i proceduralne instrumenty ochrony pracowników oraz porównanie konkretnych form regulacji w różnych systemach prawnych.

Dr hab. Przemysław Panfil przedstawił krótki wykład zatytułowany *Fiscal stability as a condition for sustainable socio-economic development*. Podkreślił w nim znaczenie konstytucyjnej reguły fiskalnej, dostrzegając interes publiczny w ukształtowaniu przez państwo zrównoważonego i zbilansowanego budżetu. Zdaniem prelegenta przejawem dbałości o interes publiczny jest zachowanie dyscypliny finansów publicznych.

Fiscal Sustainability as a European Union Value to tytuł wystąpienia dr. Łukasza Kielina. Zauważył on aksjologiczną perspektywę kształtowania zrównoważonych finansów publicznych, wskazując jednocześnie na potencjalne koszty związane z powiększaniem deficytu sektora finansów publicznych. Podkreślił znaczenie solidarności międzypokoleniowej w odniesieniu do polityki budżetowej. Dostrzegł również, że zrównoważone finanse publiczne mogą być traktowane w kategorii

wartości, gdyż – według prelegenta – zmniejszają one ryzyko zaistnienia kryzysów finansów publicznych. Pozwala to na uniknięcie dotkliwych kosztów społecznych i lepszą integrację państw unijnych.

Prof. UG dr hab. Anna Jurkowska-Zeidler poruszyła kwestie związane z interesem publicznym i regulacją polskiego systemu bankowego. Przedstawiła kilka ogólnych argumentów dotyczących faktycznej regulacji prawnej systemu bankowego. Ponadto wyjaśniła, co zmieniło się w architekturze całego rynku finansowego po globalnym kryzysie finansowym z 2008 r. Odniosła się również do podstawowych faktów dotyczących bezpieczeństwa bankowego.

Drugi dzień konferencji zakończył się krótkim podsumowaniem przedstawionym przez prof. UG dr hab. Edvarda Juchneviciusa, w którym podkreślił, że interes publiczny jest konstrukcją zyskująca coraz większą rangę w prawie finansowym. Na podstawie wypowiedzi prelegentów można nawet stwierdzić, że na gruncie różnych porządków prawnych: Polski, Niemiec i Czech jest to wartość sama w sobie.

Moderatorami konferencji byli: prof. UZ dr hab. Ewa Szewczyk (moderator pierwszego dnia konferencji) oraz prof. UG dr hab. Edvard Juchnevicius (moderator drugiego dnia konferencji).

Konferencja zakończyła się krótkim podsumowaniem przedstawionym przez kierownika projektu – dr hab. Hannę Wolską, w którym podziękowała prelegentom, moderatorom oraz uczestnikom za udział w wydarzeniu.

*Hanna Wolska**

*Magdalena Jaś-Nowopolska***

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.1.45.12>

* University of Gdańsk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-9806-6336>, e-mail: hanna.wolska@prawo.ug.edu.pl.

** Justus Liebig University of Gießen, Federal Republic of Germany | Uniwersytet Justusa Liebiga w Gießen, Republika Federalna Niemiec, <https://orcid.org/0000-0002-0278-8335>, e-mail: Magdalena.jas-nowopolska@recht.uni-giessen.de.

ISSN (Online) 2720-2445
ISSN (Print) 2300-3936



9 772720 244408 0 1